

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 110

47° año

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

30 de abril de 2004

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
	I <i>Comunicaciones</i>	
	
	II <i>Actos jurídicos preparatorios</i>	
	Comité Económico y Social Europeo	
	406° Pleno de 25 y 26 de febrero de 2004	
2004/C 110/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes por lo que se refiere al acceso al Sistema de Información de Schengen de los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos» (COM(2003) 510 final — 2003/0198 (COD))	1
2004/C 110/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras» (COM(2003) 436 final)	3
2004/C 110/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades de determinados terceros países en el sector de los transportes marítimos (Versión codificada)» (COM(2003) 732 final — 2003/0285 (COD))	14
2004/C 110/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente» (COM(2003) 423 final — 2003/0164 (COD))	16
2004/C 110/06	COM2003 570 final — 2003/0224 CNS: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas zoonosanitarias para la importación en la Comunidad de determinados ungulados vivos y se modifican las Directivas 90/426/CEE y 92/65/CEE»	22

ES

Precio:
26 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	<i>Página</i>
2004/C 110/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común del mercado del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa y se modifica el Reglamento (CEE) n° 827/68» (COM(2003) 698 final — 2003/0279 (CNS))	24
2004/C 110/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo» (COM(2003) 650 final)	26
2004/C 110/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/434/CEE, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros» (COM(2003) 613 final — 2003/0239 (COD))	30
2004/C 110/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)	34
2004/C 110/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las repercusiones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe»	40
2004/C 110/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La cohesión social en América Latina y el Caribe»	55
2004/C 110/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) n° 2913/92, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario» (COM(2003) 452 final – 2003/0167 (COD)).	72
2004/C 110/14	Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad»	77
2004/C 110/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1257/1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)» (COM(2003) 806 final — 2003/0312 (CNS))	96
2004/C 110/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión: Europa y la investigación fundamental» (COM (2004) 9 final)	98
2004/C 110/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crean los consejos consultivos regionales en virtud de la política pesquera común» (COM(2003) 607 final - 2003/0238 (CNS)).	108
2004/C 110/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política presupuestaria y tipos de inversiones»	111
2004/C 110/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores» [COM(2003) 698 final — 2003/0278 (CNS)]	116
2004/C 110/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)» (COM(2003) 541 final)	125
2004/C 110/22	Dictamen de la Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo»	127
2004/C 110/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE» (COM(2003) 425 final - 2003/0171 (CNS))	135



II

(Actos jurídicos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

406º PLENO DE 25 Y 26 DE FEBRERO DE 2004

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes por lo que se refiere al acceso al Sistema de Información de Schengen de los servicios de los Estados miembros responsables de la expedición de los certificados de matriculación de vehículos»

(COM(2003) 510 final — 2003/0198 (COD))

(2004/C 110/01)

El 16 de septiembre de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2004 (ponente: Sra. BARROS VALE).

En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, que en líneas generales estipula la libre circulación de personas y bienes, se firmó en 1995 con la participación en un principio de Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, Estados miembros de la UE a los que posteriormente se sumaron otros, con la excepción de Irlanda y el Reino Unido; posteriormente se adhirieron además Noruega e Islandia.

1.2. Aunque no forman parte del Convenio de Schengen por lo que se refiere a la libre circulación, Irlanda y el Reino Unido participan en la cooperación de la UE en materia de seguridad, en la medida en que la libre circulación de personas y bienes podría disminuir el nivel de seguridad.

1.3. El Convenio de Schengen determina qué autoridades tendrán acceso a su sistema de información (SIS), así como los fines para los que puede autorizarse dicho acceso. El texto actual del Convenio no permite que las autoridades responsables de los sistemas de matriculación de vehículos puedan acceder al Sistema de información de Schengen (SIS).

1.4. La Comisión se propone modificar el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen para introducir en la legislación mecanismos que reconozcan el derecho de acceso a los datos del SIS (Sistema de información de Schengen) sobre vehículos y remolques robados, así como a los documentos oficiales vírgenes y a los documentos de identidad expedidos

(pasaportes, carnés de identidad, carnés de conducir) robados. Con esta modificación se podrá verificar que los vehículos que se pretenden matricular por segunda vez no han sido robados, sustraídos u ocultados fraudulentamente y que las personas que solicitan el certificado de matriculación no están presentando con ese fin documentos de identidad o documentos del vehículo robados.

1.5. Este asunto tiene mucha importancia ya que el número de automóviles robados asciende a nueve mil al día (aproximadamente uno cada diez segundos) y que, en términos de matriculación de vehículos, se presentan quince millones al año, de los que de seis a siete millones corresponden a segundas matriculaciones⁽¹⁾.

1.6. La valoración de la propuesta de la Comisión debe hacerse teniendo en cuenta una serie de elementos, entre los que destacan los aspectos judiciales, la lucha contra el fraude, el refuerzo del mercado interior y la política de transportes.

2. OBSERVACIONES GENERALES

2.1. El Comité coincide con la Comisión en que, dada la dimensión que alcanza el fraude y la delincuencia organizada centrados en este tipo de bienes y equipos y su respectiva documentación, es necesario ampliar el acceso a los datos del SIS a las autoridades nacionales responsables de la expedición y control de los documentos mencionados.

⁽¹⁾ Estas estadísticas pueden consultarse en http://europa.eu.int/comm/energy_transport/etif/transport_means_road/.

2.2. A juicio del Comité, el propósito actual de la Comisión de modificar el Convenio de Schengen favorecerá la seguridad y la rapidez de la justicia siempre que el sistema garantice la protección de datos.

2.3. El Comité señala la necesidad de garantizar que no haya incompatibilidades entre la propuesta de la Comisión y las disposiciones legales e internas de los Estados miembros.

2.4. Está claro que el SIS tienen una vocación comunitaria y que sólo puede utilizarse dentro del EEE, de conformidad con lo estipulado en el propio Acuerdo de Schengen; el CESE considera que esta situación debe mantenerse. El CESE considera preocupante la debilidad de los sistemas de cooperación con terceros países en esta materia, habida cuenta de que gran parte del tráfico de vehículos robados o sustraídos en la Unión Europea se lleva a cabo fuera de sus fronteras.

2.5. A juicio del CESE, una posibilidad de resolver el problema sería la cooperación con la Interpol (181 países) mediante el sistema SBA (Servicio de Búsqueda Automática) y la con Europol, para lo que bastaría que la información que se introduzca en el SIS sea automáticamente incorporada a los otros dos sistemas. Incorporar los datos con rapidez es fundamental, sobre todo en el caso del SIS, ya que los vehículos quedan en seguida fuera del ámbito de jurisdicción de la UE.

2.6. El Comité considera que, al tratarse de una cuestión de seguridad, debe concederse acceso a los datos del SIS para este fin a los Estados miembros no signatarios del Convenio de Schengen.

2.7. De acuerdo con la información de la Comisión, los nuevos Estados miembros no tendrán acceso a los datos del SIS II (nueva generación de este sistema de información) hasta finales de 2006. A juicio del Comité, el plazo para la plena utilización por dichos países del SIS debe ser el más breve posible, lo que facilitará claramente la consecución de los objetivos que persigue la aplicación del sistema.

2.8. El CESE valora positivamente que en el documento sometido a examen se tenga en cuenta que en algunos Estados

miembros existen servicios privados que se encargan de la matriculación de vehículos, y que podrán, directamente o recurriendo a las autoridades públicas que tienen acceso al SIS, obtener los datos necesarios para el buen desempeño de su labor, garantizando la protección de los datos.

2.9. El CESE considera especialmente importante que se garantice la existencia de mecanismos que restrinjan a las autoridades administrativas que tienen acceso al SIS el acceso a otros datos del sistema, ya que éste debe quedar reservado para las autoridades contempladas en el artículo 1 del Convenio de Schengen, por una cuestión de protección de los derechos generales de los ciudadanos.

2.10. El CESE se felicita de que la Comisión garantice que la solución encontrada no tendrá repercusiones financieras en el presupuesto de la UE y que los costes serán asumidos por los Estados miembros.

2.11. El Comité considera además que, para poder organizar mejor la lucha contra este tipo de delincuencia deberán recogerse, elaborarse y divulgarse datos estadísticos sobre ella.

3. OTRAS OBSERVACIONES

3.1. A juicio del Comité, la existencia de este sistema y la facilidad para que las autoridades de los diferentes Estados miembros accedan al mismo impulsará en mayor medida la libre circulación de vehículos dentro de la Unión y hará responsables a las autoridades nacionales de eliminar determinadas disposiciones internas que obstaculizan la utilización por sus ciudadanos de vehículos con matrícula extranjera de otro Estado miembro.

3.2. La Comisión, ahora que va a reforzarse la capacidad de control y de lucha contra los fraudes y los robos de vehículos, debe instar a los Estados miembros a que no mantengan las disposiciones que dificultan la utilización y circulación de vehículos matriculados en otros Estados miembros, lo que muchas veces se hace por razones de carácter fiscal que no respetan las normas del mercado interior.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras»

(COM(2003) 436 final)

(2004/C 110/02)

El 18 de julio de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2004 (Ponente: Sr. WOLF).

En su 406º Pleno celebrado los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Resumen

1.1 El Comité ya ha apuntado en anteriores ocasiones que el recurso más sensible y valioso en el ámbito de la investigación y el desarrollo es el capital humano, y que apoya los esfuerzos de la Comisión por crear y preservar los recursos humanos.

1.2 Por consiguiente, el Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre los problemas que afronta la investigación profesional en la UE, así como las propuestas e iniciativas que contiene. Apoya decididamente la intención de la Comisión de aportar mejoras sustanciales a la situación actual y hace un llamamiento a los Estados miembros en este mismo sentido. Es indispensable actuar cuanto antes.

1.3 El Comité comparte el punto de vista de la Comisión de que la necesidad de introducir mejoras afecta tanto a la situación contractual de los investigadores como a la adaptación y transferibilidad de todos los elementos de la seguridad social, como pueden ser los seguros y las pensiones.

1.4 En tanto no se cumplan estos requisitos, debido a la incompleta realización del mercado interior europeo o a la falta de normativa suficiente en los Estados miembros, la Comisión debería –por ejemplo, en el marco de su programa de movilidad– procurar la mejor compensación posible para estas carencias que aún subsisten y establecer incentivos de más amplio alcance. Un aspecto particularmente importante en este ámbito es la cohesión familiar y las cuestiones conexas.

1.5 El Comité, no obstante, señala igualmente que, para fomentar la profesión de investigador, es necesario ofrecer una situación contractual atractiva que se corresponda con la importancia de la investigación y el desarrollo, así como fiabilidad a largo plazo en lo que respecta a la dotación de recursos de las instituciones de investigación y de los laboratorios de investigación industrial. La política en materia de investigación no debe convertirse en moneda de cambio de la planificación presupuestaria a corto plazo ni de experimentos de dirección. Al contrario, debería esforzarse por promover de modo suficiente el potencial y la capacidad de los investigadores basándose en la autonomía y en los beneficios que se deriven para la colectividad.

1.6 Los descubrimientos mayores y más innovadores no han sido consecuencia de unos objetivos específicos, sino más bien de los intentos por descubrir las leyes de la naturaleza. Poder

hacer estos descubrimientos con recursos adecuados y libres de interferencias políticas no sólo es parte del derecho fundamental a la libertad de investigación, sino también –en un equilibrio adecuado con la investigación y desarrollo orientados a objetivos específicos– una condición previa esencial para el progreso futuro y el bienestar general.

1.7 El Comité expresa su preocupación por el hecho de que en muchos Estados miembros estas condiciones no se cumplen, o no se cumplen de modo suficiente. Aparte de las graves repercusiones económicas ya consabidas, esta carencia conduce también a un preocupante éxodo creciente, precisamente de los mejores investigadores jóvenes, en su mayoría hacia los Estados Unidos.

1.8 Por consiguiente, el Comité insta al Consejo, al Parlamento y a la Comisión, y especialmente a los Estados miembros y a la industria europea, a respetar las obligaciones contraídas y aumentar hasta un 3 % del producto interior bruto las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico hasta 2010. Las inversiones en investigación y desarrollo, que resisten la comparación con las economías competitivas, son un requisito fundamental para cumplir los objetivos de Lisboa.

1.9 El Comité apoya asimismo las iniciativas propuestas por la Comisión, como la «Carta europea del investigador» y el «Código de conducta para la contratación de los investigadores», que pueden resultar de gran utilidad en muchos casos. No obstante, el Comité advierte expresamente que estos instrumentos (tal como propone la Comisión) deben aplicarse de forma voluntaria y que su aplicación no debe conducir en ningún caso a un exceso de regulación (burocratización excesiva), ya que en parte este sector está de todos modos excesivamente regulado.

1.10 Las directrices de la política de investigación deben seguir siendo los objetivos de Lisboa. Así pues, se debe fomentar y facilitar la competitividad de los sistemas e instituciones de investigación dotándolos de las mejores estructuras, las mejores dotaciones y la mejor política de personal, y eliminando cualquier exceso de regulación. La acción de la colectividad se orienta por los ejemplos de quienes tienen éxito y, por tanto, éstos deben ser objeto de reconocimiento y apoyo y –respetando siempre los límites éticos y sociales– debe dejárseles margen de maniobra.

1.11 Los incentivos para los investigadores y los procedimientos de selección, ya desde que son estudiantes, sobre tipo de formación y carrera, así como el reconocimiento de los servicios prestados, han de orientarse de tal modo que, de entre los más capacitados, haya un número suficiente que se decante por la formación (académica) en el ámbito científico y que, en el ejercicio de su labor investigadora, asuma y ocupe puestos de dirección.

1.12 La sociedad, representada por la política, asume la responsabilidad de sacar el máximo rendimiento de las inversiones realizadas por ella y por los investigadores con vistas a adquirir un conocimiento, tanto básico como altamente especializado, amplio y complejo. Esta responsabilidad debe manifestarse asimismo en la preocupación de ofrecer a los investigadores unas perspectivas profesionales adecuadas con atractivas salidas a fin de evitar el estancamiento. El Comité apoya los esfuerzos de la Comisión por lograr este objetivo.

1.13 A este respecto, un objetivo muy importante, también señalado por la Comisión, es mejorar las vías de comunicación profesionales entre el ámbito académico y la industria, así como intensificar el intercambio de personal. Pese a algunos avances concretos, aún queda mucho por hacer. A ello podría contribuir el claro aumento del compromiso que se exige a la industria en materia de investigación y desarrollo.

1.14 A fin de proteger a los investigadores de un exceso de tareas administrativas y de problemas, incluidos los relacionados con las tareas activas y pasivas de asesoramiento, se debe evitar la existencia de numerosos organismos verticales y horizontales (paralelos) que actúan por separado en el marco de las necesarias jerarquías de autorización y dirección, ya que tal exceso puede provocar no sólo conflictos internos evitables y una carga de trabajo innecesaria, que induce a errores incluso a los más capaces, sino también decisiones y requisitos demasiado vagos e incluso contradictorios.

1.15 La sociedad y la política deben velar por que se den, o en su caso se creen, las condiciones previas para crear y preservar la excelencia y resultados de alto nivel.

1.16 Con respecto a sus numerosas observaciones específicas y recomendaciones detalladas, el Comité se remite a los siguientes capítulos del presente Dictamen.

2. Introducción

2.1 En enero de 2000, la Comisión aprobó una Comunicación en la que se presentaban propuestas para la creación de un espacio europeo de la investigación (EEI) ⁽¹⁾. Sobre esta propuesta, el Comité emitió un dictamen ⁽²⁾ exhaustivo y favorable, en el que ya se señalaban los problemas de movilidad y

otros aspectos relacionados con la profesión de investigador, y en el que se realizaban recomendaciones para solventarlos. Asimismo, el Comité ha abordado esta cuestión en varios dictámenes ⁽³⁾ relativos a otros documentos de la Comisión en los que recomienda medidas apropiadas.

2.2 Con esta Comunicación, la Comisión pretende abordar, en el contexto de los objetivos de Lisboa y teniendo en cuenta el papel decisivo que desempeñan la investigación y el desarrollo, las cuestiones relevantes de la profesión de investigador y sus perspectivas en el marco del espacio europeo de la investigación.

2.3 La Comisión manifiesta al respecto: «La Comunicación pone de manifiesto una serie de debilidades estructurales y de divergencias considerables en relación con cada uno de estos elementos, en función de los sectores de actividad de los investigadores o del entorno geográfico, jurídico, administrativo y cultural en el que se encuentran. Estas diferencias, unidas a la falta de apertura de las carreras de investigación en Europa, impiden el desarrollo de perspectivas de carrera interesantes a nivel europeo y obstaculizan la aparición de un auténtico mercado laboral comunitario para los investigadores, tanto desde un punto de vista geográfico y sectorial, como de igualdad entre hombres y mujeres. Las diferencias mencionadas también condicionan significativamente el atractivo que ejercen las carreras de I+D entre los jóvenes y el reconocimiento público general de los investigadores.»

3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1 La Comunicación de la Comisión contiene un análisis de los distintos componentes que caracterizan la profesión de investigador, y define los diversos factores que condicionan el desarrollo de la carrera de los investigadores a nivel europeo, a saber, el papel y la naturaleza de la formación, las diferencias entre los métodos de contratación, los aspectos contractuales y presupuestarios, los mecanismos de evaluación y las perspectivas de perfeccionamiento profesional continuo. Los temas tratados en esta Comunicación son muy amplios y se abordan de manera exhaustiva, de tal forma que no es posible resumir brevemente los elementos esenciales, a no ser que se aborden de forma explícita en los capítulos siguientes.

3.2 La Comunicación de la Comisión trata, entre otros, los siguientes aspectos:

Contexto político; Definición del investigador; Perspectivas de carrera; Necesidades de personal; Reconocimiento público de las carreras; Vías de comunicación entre las universidades y las empresas; Dimensión europea; Desigualdades entre hombres y mujeres; Factores que determinan las carreras; Formación de investigadores; Entorno; programas de doctorado; Métodos de contratación; Condiciones de empleo y trabajo; Liberalización del sistema de carreras universitarias; Remuneración como incentivo; Necesidad creciente de nuevas formas permanentes de contratación; Sistemas de evaluación; Acciones e iniciativas propuestas.

⁽¹⁾ COM(2000) 6 final de 18.1.2000.

⁽²⁾ DO C 204 de 18.7.2000.

⁽³⁾ DO C 221 de 7.8.2001 y DO C 95 de 23.4.2003.

3.3 En cuanto a las medidas e iniciativas propuestas en la Comunicación, la Comisión:

- creará un grupo de alto nivel cuya misión será determinar nuevos ejemplos de buenas prácticas relativas a las distintas posibilidades de empleo, como son la movilidad intersectorial o los nuevos modelos de «tenure track», y difundirlos ampliamente en la comunidad investigadora;
- pondrá en marcha la elaboración de la «Carta europea del investigador», la cual constituirá un marco para la gestión de la carrera profesional del personal de I+D, sobre la base de una normativa voluntaria;
- esbozará un «código de conducta para la contratación de los investigadores» basado en las mejores prácticas, con el fin de mejorar los métodos de contratación.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité acoge con gran satisfacción que la Comisión haya abordado en una comunicación este tema de la profesión del investigador, tan importante y tan poco valorado en el pasado. El Comité considera, al igual que la Comisión, que «en el ámbito de la investigación, los recursos humanos constituyen en buena medida el factor clave que condiciona las tareas, la excelencia y los resultados», y apoya la intención de la Comisión de abordar esta cuestión en el contexto comunitario. En un Dictamen⁽¹⁾ anterior, el Comité ya había señalado que el capital humano es el recurso más sensible y valioso para la investigación y el desarrollo y que, por tanto, respaldaba los esfuerzos de la Comisión por disponer de mayores recursos humanos y preservarlos. El Comité considera necesario introducir mejoras y se felicita de la intención de la Comisión de intervenir a tal efecto.

4.2 La sociedad, representada por la política, asume la responsabilidad de sacar el máximo rendimiento de las inversiones realizadas por ella y por los investigadores con vistas a adquirir un conocimiento, tanto básico como altamente especializado, amplio y complejo. Esta responsabilidad debe manifestarse asimismo en la preocupación por ofrecer a los investigadores unas perspectivas profesionales adecuadas con atractivas salidas a fin de evitar el estancamiento. El Comité apoya los esfuerzos de la Comisión por lograr este objetivo.

4.3 El Comité, no obstante, señala también al mismo tiempo que el éxito de la investigación y del desarrollo requiere un equipo y una infraestructura técnicos adecuados y competitivos (grandes equipos), aunque lamentablemente suelen ser también onerosos, y que están asociados a una fase exigente de formación y consolidación de los grupos implicados, que se prolonga durante varios años; requiere asimismo la financiación necesaria para la explotación de estos recursos.

4.4 Asimismo, esto requiere decisiones del mundo político y empresarial que brinden la posibilidad de llevar a cabo tareas de investigación a gran escala y a largo plazo, proporcionar los recursos necesarios para ello y garantizar la seguridad de la planificación. Sobre todo esto último constituye un criterio

decisivo para animar a los jóvenes a buscar su futuro profesional en la investigación y, por ende, a aumentar, conservar y aprovechar de manera óptima los recursos humanos en este sector.

4.5. El Comité expresa su gran preocupación por el hecho de que en muchos Estados miembros estas condiciones no se cumplen, o no se cumplen de modo suficiente. Aparte de las graves repercusiones económicas ya consabidas, esta carencia conduce también a un preocupante éxodo creciente⁽²⁾, precisamente de los mejores investigadores jóvenes, en su mayoría hacia los Estados Unidos.

4.6 El Comité, por consiguiente, insta encarecidamente al Consejo, al Parlamento y a la Comisión, y especialmente a los Estados miembros, a cumplir efectivamente las obligaciones contraídas en el Consejo Europeo de Barcelona, y aumentar hasta un 3 % del producto interior bruto las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico (I + D) hasta 2010, y a garantizar al mismo tiempo la seguridad de la planificación y la libertad de investigación, en especial para poder desarrollar una investigación fundamental suficiente⁽³⁾. Unas inversiones en investigación y desarrollo que resistan la comparación con las economías competitivas⁽⁴⁾ son un requisito fundamental para cumplir los objetivos de Lisboa, en concreto el objetivo de que la Unión Europea de aquí a 2010 se convierta «en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo».

4.7. Asimismo, el Comité se remite a su recomendación formulada anteriormente⁽⁵⁾ de aumentar en un 50 % las inversiones en I+D comunitarias como objetivo político a medio plazo para el periodo posterior al Sexto Programa Marco de I+D.

4.8 Obviamente, esta voluntad debe ir acompañada de medidas eficaces encaminadas a (i) familiarizar a los jóvenes con la ciencia y la investigación, y (ii) hacer más atractivos y dar mayor peso, en los programas escolares, a los conocimientos científicos, en particular en el ámbito de las ciencias naturales, pero igualmente a los conocimientos técnicos y matemáticos básicos. La investigación y el desarrollo son el fundamento de nuestro modo de vida y la semilla para la innovación, el bienestar y la paz del futuro⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Un movimiento migratorio mutuo de científicos entre Europa y, por ejemplo, Estados Unidos es naturalmente, desde el punto de vista del intercambio de experiencias, sumamente útil y provechoso para la interrelación de conocimientos y métodos. No obstante, esto no debería derivar en un éxodo unilateral de los mejores científicos jóvenes, tal y como está sucediendo en estos momentos como consecuencia de la situación actual del mercado de trabajo. De esta forma, el valor añadido económico que cabe esperar no se creará en la UE, donde se realizaron cuantiosas inversiones para la formación de científicos, sino que vendrá a redundar en beneficio de una economía en competencia con la europea.

⁽³⁾ Véase también al respecto el punto 4.1.1.3.

⁽⁴⁾ Un elemento particularmente importante de esta comparación son las inversiones en I+D (por ejemplo, en los EE UU) que se destinan a la investigación científico-técnica general y que se financian en parte con cargo al presupuesto de defensa («dual-purpose»).

⁽⁵⁾ DO C 260 de 17.9.2001.

⁽⁶⁾ Véase DO C 221 de 7.8.2001, puntos 3.2.3 y 3.2.4.

⁽¹⁾ DO C 204 de 18.7.2000.

4.9 Sin embargo, la importancia, las condiciones y la amplitud de este progreso no están suficientemente arraigadas en la conciencia general de los ciudadanos. Los programas de estudios de las escuelas o la labor del profesorado no reflejan tampoco de modo suficiente esa importancia.

4.10 Tal como observa con acierto la Comisión, la motivación de los jóvenes talentos a la hora de optar por una formación académica encaminada a la investigación, al igual que las decisiones que deben tomar los científicos cualificados sobre la institución o el país en que desearían trabajar dependen de la actitud y de la consideración de la sociedad.

4.11 Esta consideración no sólo se refleja en la opinión pública, sino también en la continuidad, en la fiabilidad y en la firmeza de las decisiones políticas y empresariales. Esto rige tanto a escala comunitaria como nacional. Los recursos humanos y materiales, así como las oportunidades laborales necesarias para el desarrollo profesional y su financiación, constituyen factores estrechamente interrelacionados⁽¹⁾.

4.12 Si existe la determinación, si se dispone de las condiciones materiales necesarias y si se toma la decisión de fomentar la investigación y el desarrollo a escala comunitaria y nacional⁽²⁾ y de retribuir mejor la profesión de investigador, así como de realizar esfuerzos adicionales en materia de investigación en los Estados miembros en los que existen necesidades especiales, será más fácil solucionar los problemas señalados en la Comunicación de la Comisión: «...Estas diferencias, unidas a la falta de apertura de las carreras de investigación en Europa, impiden el desarrollo de perspectivas de carrera interesantes a nivel europeo y obstaculizan la aparición de un auténtico mercado laboral comunitario para los investigadores, tanto desde un punto de vista geográfico y sectorial, como de igualdad entre hombres y mujeres.»

4.13 La profesión de investigador en el espacio europeo de la investigación requiere necesariamente movilidad y flexibilidad. No obstante, estas necesidades no deberían repercutir en las condiciones personales y familiares ni en las prestaciones sociales. El Comité comparte, por tanto, el objetivo de la Comisión de trabajar por la búsqueda de una solución para los problemas asociados a esta coyuntura y garantizar a los investigadores una situación contractual adecuada y competitiva en el ámbito internacional.

4.14 El Comité apoya en general las medidas e iniciativas propuestas por la Comisión. No obstante, mantiene sus dudas

sobre si serán suficientes para alcanzar los objetivos descritos en la Comunicación. Asimismo considera que, si bien la realización de estudios analíticos más amplios y exhaustivos para casos concretos, mencionados en numerosas ocasiones en la Comunicación, servirá de ayuda, no bastará en ningún caso para lograr dichos objetivos.

4.15 Conviene por el contrario adoptar las medidas políticas pertinentes, y en particular en los Estados miembros. A este respecto, el Comité echa en falta propuestas concretas y un debate de los fundamentos jurídicos.

4.16 La adopción de medidas concretas no implica, sin embargo, imponer, mediante un exceso de normas y disposiciones, una limitación del margen de maniobra necesario ni de la competencia a la hora de alcanzar las mejores soluciones.

4.17 El Comité recomienda asimismo tener en cuenta la experiencia adquirida hasta el momento gracias a la puesta en marcha de acciones temáticas en el contexto de los programas marco de I+D y Euratom, los programas Sócrates y Marie Curie y el programa de movilidad⁽³⁾, y prestar especial atención a las experiencias y problemas de los investigadores con una carrera «europea». Recomienda asimismo hacer frente a los posibles obstáculos⁽⁴⁾ jurídicos lo antes posible y encontrar soluciones adecuadas.

5. Observaciones particulares

5.1 Capítulo 2: Definición de investigador

5.1.1 El Comité suscribe y confirma la mayor parte del contenido del Capítulo 2 de la Comunicación de la Comisión.

5.1.1.1 El Comité comprende por qué la Comisión, en la definición de investigación que ha elegido, a saber, «La investigación y el desarrollo experimental (I+D) engloban los trabajos de creación realizados de manera sistemática con el fin de aumentar la suma de los conocimientos, incluido el conocimiento sobre el ser humano, la cultura y la sociedad, así como la utilización de esta suma de conocimientos para nuevas aplicaciones», se ha basado en la redacción de la OCDE incluida en el Manual de Frascati de 2002.

5.1.1.2 El Comité, no obstante, propone que la Comisión revise esa definición de tal modo que incluya también los conceptos decisivos —sobre todo teniendo en cuenta los objetivos de Lisboa— de naturaleza (ciencia) y técnica.

⁽¹⁾ Véase al respecto el texto de Jürgen Enders (ed.): *Academic Staff in Europe. Changing Contexts and Conditions (2001)*, Westport, CT: Greenwood Press, 2001.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión — Más investigación para Europa — Objetivo: 3 % del PIB» (DO C 95 de 23.4.2003).

⁽³⁾ Recomienda igualmente tener en cuenta la experiencia de diversas instituciones en los Estados miembros, como, por ejemplo, la Fundación Humboldt.

⁽⁴⁾ Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo 1996, página II-02041; IA-00553; II-01471.

5.1.1.3 En este sentido, debe quedar clara la importancia decisiva de que la investigación fundamental esté en principio exenta de objetivos ⁽¹⁾. En su mayoría, los grandes descubrimientos y los más innovadores no han sido consecuencia de unos objetivos específicos, sino más bien de los intentos por descubrir las leyes de la naturaleza. Poder efectuar esta investigación con recursos adecuados y al margen de interferencias políticas no sólo forma parte del derecho fundamental a la libertad de investigación, sino también —en un equilibrio adecuado con la investigación y desarrollo orientados a objetivos específicos— es una condición previa esencial para el progreso futuro y el bienestar general.

5.1.1.4 A este respecto, el Comité se remite a su Dictamen anterior ⁽²⁾, en el que recomendaba apoyar todas las medidas susceptibles de evitar la polarización y encaminadas a fomentar una mayor interacción entre las ciencias humanas, sociales y económicas, las ciencias naturales y la tecnología. Esto implica igualmente la instauración de un diálogo mutuo sobre cuestiones como la metodología, la elaboración de conceptos y la evaluación de los resultados, entre otras.

5.1.1.5 Asimismo, el conocimiento no sólo debería ampliarse, sino también profundizarse. El Comité recomienda tener en cuenta estas observaciones a la hora de revisar la definición anterior.

5.1.1.6 Con respecto a la definición de «investigador» propuesta por la Comisión, el Comité echa en falta referencias a la cualificación demostrable, la aptitud y la independencia que se supone deben poder aplicarse a la definición de investigador.

5.1.1.7 Así pues, el Comité recomienda la siguiente definición de investigador, ligeramente modificada: «Los profesionales que, gracias a la formación y a la experiencia adecuadas, trabajan en la concepción o creación de conocimientos, productos, procesos, métodos y sistemas de carácter novedoso y en la gestión de los proyectos correspondientes».

5.1.1.8 A no ser que en lo que sigue se explicita lo contrario, se estará hablando de científicos o ingenieros debidamente cualificados.

5.1.2 Asimismo, el Comité se remite a la descripción de investigación y desarrollo formulada en un dictamen anterior ⁽³⁾. De conformidad con esta descripción, el Comité comparte igualmente la intención de la Comisión de no restringir en demasía las posibles variantes y los caminos de una carrera profesional en el ámbito de la I+D.

5.1.3 El Comité, sin embargo, no puede compartir, de manera general, la afirmación de que «todas estas carreras deberán recibir, en el plano político, un trato y una consideración iguales». Lo importante es más bien reconocer a los investigadores (potenciales) particularmente creativos e ingeniosos, atraerlos y mantenerlos a fin de crear en Europa la excelencia

científica y el valor añadido esperados. Para ello, deberán ofrecerse posibilidades e incentivos excepcionales.

5.1.4 No obstante, las aptitudes excepcionales y las actividades pioneras son precisamente las que con más dificultad se inscriben en los esquemas de evaluación preestablecidos, que son igualmente susceptibles de abusos.

5.1.4.1 Es problemática, por ejemplo, la actitud de los autores que por lo general se citan mutuamente en las publicaciones, y así crean lo que podría denominarse «cárteles de citas», lo cual les reporta ventajas en una evaluación esquemática.

5.1.4.2 Además, en algunos casos, se citan y se reconocen los descubrimientos innovadores que no se dan a conocer en la bibliografía hasta que ha transcurrido cierto tiempo.

5.1.4.3 La personalidad no puede evaluarse de modo formal y esquemático. Por el contrario, se debe recurrir a la experiencia y al conocimiento de los representantes más sobresalientes de cada rama de la comunidad científica en la que se están realizando los logros o en la que se espera que se produzcan (no obstante, aun adoptando este enfoque es posible cometer errores de juicio, como ya ha ocurrido en el pasado).

5.1.5 En este contexto, el Comité recomienda, con respecto al «código de conducta para la contratación de investigadores» (véase el punto 5.2.5) propuesto por la Comisión, adoptar las medidas necesarias para garantizar que su aplicación —únicamente voluntaria— no se traduzca en un exceso de normas y, por ende, en un estancamiento.

5.1.5.1 El Comité no niega —más bien al contrario— que es necesario garantizar la transparencia y la igualdad de oportunidades para todos los candidatos en la UE, y sobre todo a este respecto, promover también el aumento del porcentaje de mujeres en la profesión. A este respecto, reconoce la utilidad potencial de un código de estas características a la hora de lograr este importante objetivo.

5.1.5.2 No obstante, el Comité recomienda, por otro lado, utilizar, dados los diferentes perfiles de las contrataciones para las distintas tareas y a la luz de las diversas «culturas» de los organismos de investigación ⁽⁴⁾, no sólo métodos de evaluación y procedimientos de contratación formalizados y generalizados, sino también la experiencia y el nivel de conocimientos de la comunidad científica. En definitiva, hay que garantizar que las instituciones de investigación sean suficientemente atractivas y cuenten con la voluntad y determinación y los recursos económicos y administrativos necesarios para poder competir con éxito por los mejores «cerebros» del mundo.

5.1.5.3 Por ello, el Comité recomienda abordar de forma individualizada los casos de comportamiento o desarrollo anómalos fáciles de reconocer; no obstante, sólo debería recurrirse a una regulación (excesiva) general como último recurso.

⁽¹⁾ No obstante, para ello a menudo son necesarios grandes equipos muy costosos que a su vez requieren tecnologías pioneras.

⁽²⁾ DO C 221 de 7.8.2001, punto 3.9.1.

⁽³⁾ Véase DO C 221 de 7.8.2001, punto 4.7: «La investigación es un paso hacia lo desconocido; cada individuo, cada grupo, elige su manera de proceder; estos métodos varían y se complementan en función de las necesidades, talentos y temperamentos. Los investigadores son gestores, ingenieros, coleccionistas, orfebres, magos o artistas. Investigar es tantear en la niebla, adivinar por intuición, explorar un terreno desconocido, recoger y ordenar datos, encontrar nuevas señales, detectar relaciones y patrones de orden superior, reconocer nuevas correlaciones, desarrollar modelos matemáticos, elaborar los conceptos y los símbolos necesarios, desarrollar y construir nuevos instrumentos, buscar soluciones simples y armonía. Y también es confirmar, asegurar, ampliar, generalizar y reproducir.»

⁽⁴⁾ Por ejemplo, en el Instituto Max Planck los investigadores por lo general no se buscan y contratan por un procedimiento de anuncio de vacante, sino que se eligen de entre los círculos de científicos reconocidos en la comunidad científica mundial aquellos que sean los candidatos idóneos para el trabajo previsto.

5.1.6 Por otro lado, la expresión «un trato y una consideración iguales» es difícil de interpretar, debido a las diferencias que existen tanto en los Estados miembros como en el panorama y las actividades de investigación, y, por tanto, debería adoptarse un enfoque más flexible.

5.1.7 En cuanto a las categorías de investigación abordadas, como la investigación fundamental, la investigación estratégica, etc. y su definición, el Comité reitera las recomendaciones⁽¹⁾ realizadas en dictámenes⁽²⁾ anteriores, en particular en lo que respecta al concepto aceptado a nivel internacional de «investigación aplicada», que debería utilizarse, y recomienda que esta cuestión vuelva a ser examinada por un grupo de expertos en el momento adecuado.

5.1.8 Otros aspectos de la profesión de investigador

5.1.8.1 La verdadera actividad de investigación, es decir, la que aborda problemas de carácter científico-técnico, supone una serie de tareas de planificación, empresariales, administrativas y consultivas, que en gran medida sólo pueden, y deben, ser llevadas a cabo por investigadores.

5.1.8.2 Entre estas tareas se incluyen propuestas de programas, procedimientos de solicitud, elaboración de informes, publicaciones, decisiones relativas al personal y otros procedimientos de consulta (activos o pasivos) relacionados con ellas.

5.1.8.3 No obstante, cuando las instituciones o empresas patrocinadoras que participan en el programa solicitan dichas tareas de forma descoordinada y en formatos, grados de exhaustividad y plazos distintos, el esfuerzo que hay que realizar es superior a los recursos con los que se cuenta para llevar a cabo la propia actividad investigadora.

5.1.8.4 Ante la avalancha de solicitudes, consultas y procesos de seguimiento, el Comité, por tanto, recomienda que la Comisión examine también esta cuestión y haga lo necesario para poner en marcha procedimientos coordinados que garanticen un equilibrio sensato y eviten los riesgos, fáciles de reconocer, inherentes a una actividad que genera tal cantidad de documentación cada vez más similares, y que sin embargo resulta poco productiva⁽³⁾. Debería eliminarse por todos los medios todo exceso de regulación del mundo de la investigación.

5.1.8.5 El Comité recomienda a este respecto que la Comisión supervise sus propios procedimientos de solicitud y concesión, así como los criterios aplicables. La comunidad científica ha vertido numerosas críticas relativas a la cuestión de si estas solicitudes tienen algún sentido, en vista del enorme coste inherente a ellas y de su reducido éxito. No convendría tampoco modificar con demasiada frecuencia los procedimientos y criterios (por ejemplo, para la concesión de becas).

5.1.8.6 En este contexto, conviene evitar también en especial un exceso de organismos y procedimientos de aprobación o

(1) DO C 204 de 18.7.2000. Véase el punto 7.1: «En principio, la investigación y el desarrollo forman una unidad que comprende no sólo diversos ámbitos de investigación (y, consecuentemente, también diferentes estadios de maduración del conocimiento por lo que respecta a nuevas tecnologías posibles), como la investigación fundamental, la aplicada, la “enciclopédica” (por ejemplo, para completar lo que sabemos sobre propiedades de las sustancias, nuevos materiales, principios activos, etc.), sino también la evolución tecnológica y el desarrollo de productos y procesos. La innovación nace de la interacción y el enriquecimiento mutuo entre estos ámbitos de investigación, cuya separación resulta un tanto artificiosa.»

(2) INT 197 — CESE 1588/2003 de 10.12.2003, puntos 4.5.3 y 4.5.5.

(3) Véase también DO C 95 de 23.4.2003, anexo al punto 8 y siguientes.

gestión verticales (así como horizontales y paralelos), ya que esto no sólo supone una serie de costes redundantes internos que merman la eficacia, sino que además se traduce las más de las veces en requisitos y decisiones demasiado regulados, ambiguos y, en determinadas circunstancias, hasta contradictorios.

5.2 Capítulo 3: Perspectivas de carrera

5.2.1 Necesidades de personal en el sector de la I+D: el Comité comparte las preocupaciones de la Comisión en lo que respecta a la divergencia manifiesta e irritante entre análisis macroeconómicos y pronósticos («posibilidades de empleo para millares de investigadores») y las constataciones menos favorables relativas a las ofertas efectivas o no existentes en el mercado laboral. En su mayor parte, las universidades y los organismos de investigación registran en la actualidad predominantemente una disminución de inversiones privadas y públicas, y, por ello, no se muestran apenas dispuestos a contratar personal, y menos aún a ofrecer contratos de trabajo de larga duración a los investigadores.

5.2.1.1 Incluso la industria —por ejemplo, la industria farmacéutica, que se caracteriza por su alta intensidad de investigación— tiene dificultades para mantener a los investigadores jóvenes en Europa⁽⁴⁾.

5.2.1.2 Las universidades e instituciones de investigación financiadas con fondos públicos están obligadas además, por su situación frente al donante, a mantener una política de contratos de duración limitada para poder reaccionar de la forma más rápida posible a recortes presupuestarios o a reorientaciones de programas procedentes del exterior.

5.2.2 El Comité hace hincapié igualmente en otro aspecto importante: los investigadores que trabajan en las universidades o en los institutos de investigación financiados con fondos públicos reciben, por lo general, una remuneración que se calcula en función de los baremos del servicio público.

5.2.2.1 Estos baremos suelen ser más bajos que los del sector privado. En este sentido, el Comité comparte la afirmación de la Comisión: «Los salarios constituyen uno de los elementos más visibles del reconocimiento de la carrera profesional. Las remuneraciones que reciben los investigadores parecen haberse quedado atrás, por ejemplo en relación con las de los trabajadores que ocupan puestos de gestión».

5.2.2.2 Esta discriminación de trabajadores asalariados según tarifas del sector público se justifica normalmente por una seguridad social comúnmente más elevada y unas mejores garantías en materia de carrera en el sector público (funcionarios de la administración, enseñantes, jueces, etc.).

5.2.3 No obstante, muchos investigadores no se benefician de una mejor seguridad social por motivos precisamente de mayor flexibilidad en lo que respecta a la planificación de la investigación, la elaboración del presupuesto y la política de personal.

(4) Entrevista con el Sr. Viesella, Presidente del Consejo de Administración de Novartis (Austria) — Standard, 26 de enero de 2004, p. 3.

5.2.3.1 Esta carencia, sin embargo, no se compensa con otras ventajas o garantías equivalentes. Además, los baremos presentan la desventaja de que a la hora de reconocer o valorar las capacidades o motivación de los investigadores, el margen de maniobra para fijar los salarios es muy reducido.

5.2.3.2 Sería errado, no obstante, intentar imponer la flexibilidad y movilidad que requiere en efecto el sector de la investigación mediante el instrumento de los contratos temporales, debido a las consecuencias que se describen más abajo y a causa al mismo tiempo de un sueldo inadecuado.

5.2.3.3 Conviene, por tanto, aplicar un baremo mejor adaptado a la profesión de investigador, que se oriente claramente hacia arriba (y sólo hacia arriba) y que al mismo tiempo, en casos concretos, permita una aplicación flexible y mucho más adecuada. Este baremo debería permitir lograr los objetivos citados mediante incentivos eficaces. Para ello es necesario crear más puestos de postgrado fiables con posibilidad de nombramiento como titular («tenure track») en las universidades y los centros de investigación. Las carencias actuales en cuanto a las posibilidades y perspectivas de carrera profesional, así como los estancamientos que se crean en la carrera profesional son la causa principal de que los mejores científicos busquen su futuro en los EEUU ⁽¹⁾ y a menudo no se les pueda hacer volver.

5.2.3.4 Las desventajas actuales resultantes del investigador se ven agravadas por los largos periodos de formación y perfeccionamiento (doctorado, habilitación). En este ámbito urge introducir cambios que hagan de la profesión de investigador un oficio atractivo.

5.2.3.5 En efecto, un factor típico ⁽²⁾, motivo de desaliento entre los jóvenes investigadores (y en particular cuando cambian de trabajo o cuando progresan en su profesión), es que sólo obtienen una serie de contratos temporales ⁽³⁾ (en general, por ejemplo, por un periodo máximo de doce años).

5.2.3.6 Tras la rescisión de los contratos, que en la mayoría de los casos no tiene nada que ver con sus aptitudes personales, sino más bien con medidas administrativas o de reestructuración, pero sobre todo con recortes presupuestarios, se corre el peligro de abandonar la carrera de investigador a consecuencia de ello, e incluso con frecuencia de ir al paro.

5.2.3.7 Por tanto, con este tipo de «carrera» se corre el riesgo de acabar en un callejón sin salida, especialmente a una edad (por ejemplo, a partir de los cuarenta) en la que cambiar de trabajo y volver a empezar es ya extraordinariamente difícil, en particular debido a la política de contratación de la industria, que muestra preferencia por los que empiezan a dar sus primeros pasos en el mercado laboral.

5.2.3.8 Por otro lado, cabe señalar que estos mismos investigadores han tenido que superar un duro y largo procedimiento de selección con una evaluación positiva, ya que sólo a los

mejores estudiantes, al finalizar sus estudios, se les brinda la oportunidad de empezar un doctorado, y de entre ellos, sólo a los más destacados se les ofrecerá posteriormente un puesto de trabajo como investigador o una beca para acceder al profesorado.

5.2.3.9 A fin de adquirir competencia y eficacia o incluso para ocupar un puesto privilegiado en un ámbito científico especializado, las personas y los grupos interesados deben superar primero exigentes periodos (con frecuencia de varios años) de formación complementaria y adaptación.

5.2.3.10 Asimismo, con frecuencia es necesario desarrollar y montar un equipo oneroso y crear un entorno de investigación estimulante, así como las estructuras organizativas correspondientes. Esta inversión valiosa y onerosa en «capital humano» y en las necesarias infraestructuras de investigación es ya al mismo tiempo producto de la actividad investigadora, ya que junto con la experiencia adquirida repercutirá en beneficio ulterior de ella.

5.2.4 El desempleo, por tanto, de investigadores experimentados no sólo constituye un problema social sino también un despilfarro económico de recursos financieros y humanos.

5.2.4.1 El desempleo no sólo desmotiva a los investigadores que se ven o pueden verse afectados por él, sino que desalienta también a los jóvenes que deben elegir una profesión, que no ven motivo para decidirse por unos estudios difíciles y exigentes. Asimismo, el abismo que media entre las promesas optimistas y tentadoras de los poderes públicos y la dura realidad —cuasi catastrófica en algunos Estados miembros— del mercado de trabajo y las perspectivas profesionales es un factor de desmotivación adicional.

5.2.4.2 En este sentido, la opción por la que se decantan actualmente muchos investigadores, en particular los más jóvenes, de buscar y encontrar su porvenir profesional fuera de la UE, especialmente en Estados Unidos, es incluso una opción loable, al menos mientras las instituciones europeas sigan sin poder ofrecer oportunidades laborales. El daño económico enorme que así se origina para la UE y la gran ventaja para el país receptor, debería exponerse con más claridad en la política y ante la opinión pública.

5.2.4.3 La falta de incentivos económicos y los riesgos sociales vinculados a la imagen de la profesión de investigador podrían ser incluso la causa del escaso interés que ya muestran los estudiantes de secundaria por las ciencias naturales y las matemáticas.

5.2.4.4 Por ello, no resulta sorprendente que en épocas en las que existe demanda de investigadores se registre con asombro un déficit de recursos humanos (véase el comienzo de la Comunicación de la Comisión).

⁽¹⁾ Incluso entre los científicos de Rusia, India o China que trabajan en centros de investigación de la UE existe la tendencia, entre los que más éxito tienen, a aceptar ofertas de los EEUU tras unos años de labor profesional.

⁽²⁾ Las circunstancias y los pormenores del perfil descrito no son iguales en todos los Estados miembros.

⁽³⁾ En parte, esto se complica aún más a causa de las normas de protección en materia de despido.

5.2.5 Por tanto, como ya ha indicado también la Comisión, es indispensable, a fin de poder ofrecer perspectivas profesionales a los investigadores y alcanzar el objetivo del 3 %⁽¹⁾, reducir esta discrepancia manifiesta entre, por una parte, las exigencias macroeconómicas en la UE y, por otra, la política microeconómica o el comportamiento real en materia de gestión presupuestaria (por ejemplo, de los poderes públicos), así como la política de personal derivada de dicha gestión.

5.2.5.1 La investigación no debería estar supeditada a experimentos de dirección ni a fluctuaciones presupuestarias a corto plazo. Una buena política de investigación, a fin de cosechar éxitos, debe formularse a largo plazo y no puede lanzarse, detenerse o reorientarse al arbitrio de ciclos coyunturales, crisis presupuestarias o tendencias políticas o planificadoras del momento, sino que más bien son necesarias continuidad, libertad y fiabilidad suficientes. Ésta es la única forma de luchar contra las disfunciones descritas anteriormente y evitarlas en el futuro.

5.2.5.2 Tal como señala la Comisión, urge igualmente definir los programas de estudios y salidas profesionales adecuadas a fin de evitar el estancamiento profesional y ofrecer en su lugar a los jóvenes que deben elegir una profesión unas perspectivas alentadoras y fiables.

5.2.5.3 A este respecto, convendría fomentar también la movilidad hacia la industria (véase el punto 5.4) y la enseñanza (por ejemplo, ofrecer a un investigador experimentado que no encuentra un empleo estable en una universidad o en una institución de investigación pública la posibilidad de enseñar en institutos de enseñanza superior, especialmente dada la falta de personal docente cualificado y con experiencia investigadora).

5.2.6 El comité, por tanto, acoge con particular satisfacción las medidas propuestas por la Comisión en su Comunicación:

- Crear un grupo de alto nivel cuya misión será determinar nuevos ejemplos de buenas prácticas relativas a las distintas posibilidades de empleo, como son la movilidad intersectorial o los nuevos modelos de «tenure track», y difundirlos ampliamente en la comunidad investigadora.
- Poner en marcha elaboración de la «Carta europea del investigador», la cual constituirá un marco para la gestión de la carrera profesional del personal de I+D, sobre la base de una normativa voluntaria.
- Empezar la realización de estudios de impacto, con fines de análisis y evaluación comparativa de las múltiples vías profesionales que ofrece la carrera de investigador.
- Esbozar un «código de conducta para la contratación de los investigadores» basado en las mejores prácticas, con el fin de mejorar los métodos de contratación.

El Comité, no obstante, recomienda que se tengan en cuenta sus observaciones sobre estas cuestiones.

5.2.6.1 El Comité recomienda hacer extensivas las iniciativas⁽²⁾ emprendidas en las universidades en algunos Estados miembros a otro tipo de organismos de investigación fuera del ámbito universitario, y comprobar al mismo tiempo si las medidas⁽³⁾ conducen realmente a las mejoras previstas.

5.3 Capítulo 3.2: Reconocimiento público de las carreras en el ámbito de la I+D

5.3.1 El reconocimiento público de la profesión de investigador constituye un elemento sumamente importante. El Comité se muestra totalmente de acuerdo con la Comisión, cuando declara que «la cuestión del reconocimiento público de que gozan los investigadores está obviamente relacionada con la percepción que se tenga de la ciencia como un medio de contribución al desarrollo de la sociedad».

5.3.2 El Comité comparte igualmente los demás puntos de vista expresados en el capítulo 3.2 de la Comunicación. No obstante, cabe señalar también que ni los ciudadanos ni la opinión pública en general —y en gran medida, ni los propios políticos— llegan a ser plenamente conscientes de los problemas y las dificultades inherentes a la «carrera europea de investigador», a los que intenta poner remedio la Comunicación de la Comisión. Dichos problemas están supeditados a la realización del mercado interior, aún incompleta. Por ello, es preciso actuar, en particular en lo que respecta a ofrecer una fundada información a los políticos.

5.3.3 No obstante, sería demasiado simple pensar que el núcleo del problema reside únicamente en la falta de consideración y reconocimiento que los ciudadanos tienen de la investigación y el desarrollo.

5.3.4 Aunque es cierto que los ciudadanos, en general, no están suficientemente informados de que una gran parte de su bienestar se ha conseguido sólo con los logros alcanzados en el pasado por la investigación y al desarrollo, la sociedad muestra en general cierto respeto por los investigadores y sus capacidades.

5.3.5 El problema reside sobre todo en la falta de voluntad política coherente de mejorar la situación personal y profesional de los investigadores. Los aspectos negativos mencionados arriba pueden contribuir también a la falta de reconocimiento público.

5.3.6 Esta voluntad política necesaria se ve dificultada, por un lado, por el hecho de que el fomento de la I+D, y por ende de la profesión de investigador, no encuentra suficiente eco mediático y no suscita, por tanto, el interés del público, dos factores importantes en el mundo de la política, y, por otro lado, por el hecho de que los investigadores no son suficientemente numerosos como para organizarse y hacer valer sus intereses profesionales y sociales.

5.3.7 A esto se añade la circunstancia de que hace falta un lapso de tiempo relativamente largo antes de que las inversiones en I+D produzcan beneficios económicos y culturales, mientras que la «memoria política» de la sociedad es demasiado corta, e igualmente que la importancia y el potencial de nuevos descubrimientos se van introduciendo en la conciencia colectiva de forma progresiva y no de modo espectacular.

⁽¹⁾ DO C 95 de 23.4.2003.

⁽²⁾ Por ejemplo, Programa Lichtenberg de la Fundación Volkswagen.

⁽³⁾ Por ejemplo, el modelo alemán de «juniorprofessur».

5.3.8 El Comité, por tanto, suscribe en su totalidad la afirmación de la Comisión: «Para incrementar la importancia política de la investigación como elemento crucial para el desarrollo de la sociedad, es preciso poner claramente de relieve el vínculo entre el contenido de la investigación y el beneficio neto para la sociedad. Del mismo modo, la sociedad debería encontrarse en una posición que le permita reconocer el papel de la investigación, la utilidad de realizar actividades de investigación y el valor de las carreras de I+D.» Además, la sociedad debe estar mejor informada sobre las condiciones de funcionamiento necesarias para una investigación de excelencia.

5.4 Capítulo 3.3: Vías de comunicación entre las universidades y las empresas

5.4.1 A este respecto, la Comisión señala lo siguiente: «Si bien ha quedado patente que las asociaciones con fines de colaboración entre el mundo universitario y las empresas o entre los organismos de investigación privados y públicos constituyen un imperativo para promover la transferencia de conocimientos y la innovación, todavía no se tiene un conocimiento preciso de la estructuración que deberá darse a dichas relaciones y, aún menos, de las modalidades de intercambio de personal o de fomento de programas comunes de formación». El Comité comparte en buena medida esta afirmación; no obstante, no considera que la situación sea tan crítica.

5.4.2 El Comité reconoce también, no obstante, que siempre es necesario introducir mejoras, y contar con una mejor comprensión mutua de los métodos de trabajo y criterios aplicables a la carrera de investigador.

5.4.2.1 Otro aspecto especialmente importante a la hora de determinar los programas de estudios es la cuestión de por qué la industria, en el momento de contratar a científicos e investigadores, prefiere en general a los estudiantes jóvenes que han finalizado sus estudios en lugar de contratar a expertos experimentados, dado que éstos, gracias a su amplia experiencia en el ámbito de la investigación, podrían acelerar los métodos y procedimientos más modernos relativos a la transferencia de conocimientos técnicos.

5.4.2.2 El Comité reitera al respecto su recomendación precedente ⁽¹⁾, esto es, modificar y reforzar el programa existente en materia de fomento de la movilidad («becas de acogida en empresas») de forma que brinde incentivos definidos para dicha movilidad, ofreciendo, por ejemplo, atractivos periodos de intercambio de duración suficiente, que motiven a todos los interesados por igual. Asimismo, se podría alentar a las empresas a contratar investigadores de cierta edad y experimentados.

5.4.3 También se han producido avances concretos en casos determinados. Se han reducido los obstáculos mencionados en la Comunicación, en lo que respecta a las relaciones entre la industria y las universidades técnicas o las instituciones de investigación técnica.

5.4.4 En estos casos, no obstante, conviene velar también — tanto a nivel nacional como europeo— por la compatibilidad y transferibilidad o reconocimiento de los distintos componentes de la seguridad y previsión social (como el seguro de enfermedad, el seguro por discapacidad laboral, los derechos a pensión y, en particular, el reconocimiento de los años de servicio computables para el cálculo de la pensión).

5.4.5 Por último, no hay que olvidar tampoco que existen distintos talentos y aptitudes excepcionales, de los que la industria podría beneficiarse si se desarrollan al máximo, y otros que son más adecuados para un entorno universitario.

5.5 La dimensión europea de las carreras en I+D (Capítulo 3.4)

En este capítulo, la Comisión propone un análisis argumentado de las oportunidades, las funciones y los problemas relacionados con este aspecto de la profesión de investigador. 5.5.1 Las oportunidades se encuentran en un mercado de trabajo considerablemente ampliado, que es especialmente importante para los expertos altamente cualificados, tanto desde el punto de vista personal como económico. En este sentido hay que subrayar la importancia de una «europeización» de la investigación profesional para alcanzar el objetivo de la Comisión, respaldado también por el Comité ⁽²⁾, de crear «un conjunto de recursos materiales e infraestructuras optimizado a escala de Europa».

5.5.2 Los riesgos están vinculados, por un lado, al adecuado reconocimiento de la experiencia profesional adquirida en otro Estado miembro de la UE (distinto al de origen) en el mercado nacional, con vistas a aprovecharla para seguir avanzando profesionalmente; por otro, a la persistente falta de compatibilidad, transferibilidad y reconocimiento de los distintos elementos de la seguridad social (como el seguro de enfermedad, el seguro por discapacidad laboral, los derechos a pensión y, en particular, el reconocimiento de los años de servicio computables para el cálculo de la pensión).

5.5.3 Para ello, son necesarias medidas encaminadas a garantizar que los cambios de empresa, lugar de residencia o Estado miembro, puesto de trabajo en institutos públicos de investigación en distintos Estados miembros, industria, etc., que se experimentan a lo largo de la carrera y que son deseables y caracterizan la carrera de investigador europeo no repercutan de forma negativa en los requisitos mencionados, como hasta ahora ha sido el caso.

5.5.4 Así pues, hay que elaborar y aplicar soluciones concretas, si se desea lograr el objetivo mencionado en la Comunicación de la Comisión.

⁽¹⁾ DO C 204 de 18.7.2000, punto 8.2.2.

⁽²⁾ DO C 204 de 18.7.2000, punto 9.6.

5.5.5 Por ello, es necesario, paralelamente a la puesta en práctica de programas de investigación, adaptar a las condiciones características de la carrera de investigador europeo los salarios, la legislación relativa a las pensiones de jubilación, los seguros de enfermedad, los gastos de transporte de mobiliario y enseres, los de agentes inmobiliarios, los gastos de renovación y adquisición de inmuebles, la educación de los hijos, la cohesión familiar, el desempleo y seguro de invalidez, etc., así como las correspondientes cuestiones fiscales⁽¹⁾. Muchas de las normativas en vigor (por ejemplo, los impuestos sobre la adquisición de bienes inmuebles) son directamente contrarias a la movilidad.

5.5.5.1 En particular, debería crearse un sistema europeo de planes de pensiones —o, en caso de que ya se haya elegido uno, ponerse en práctica—, de modo que los derechos adquiridos se mantengan plenamente o se puedan transferir sin que ello suponga un perjuicio integral con el cambio de empresa y de Estado miembro.

5.5.5.2 Un problema general y de amplio alcance lo plantea con frecuencia la actividad profesional del cónyuge o pareja. A fin de no poner en peligro el entorno familiar, se debe procurar crear o reconocer también para la pareja oportunidades laborales y profesionales adecuadas. A este respecto, es necesario desarrollar una estrategia oficial⁽²⁾.

5.5.6 Esto viene reflejado del siguiente modo en la Comunicación de la Comisión: «Por último, el fomento de la dimensión europea en las carreras de I+D debe integrarse en un marco jurídico estructurado y coordinado a nivel europeo por el que se garantice a los investigadores y a sus familias un elevado nivel de seguridad social y se reduzca al mínimo el riesgo de perder los derechos de seguridad social ya adquiridos (Nota del Comité: convendría especificar que convendría eliminar ese riesgo). En este contexto, los investigadores deberían poder ser beneficiarios de las iniciativas en curso dentro de la UE para modernizar y simplificar la coordinación de los sistemas de seguridad social... En este marco, deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas de los investigadores y sus familias.»

5.5.7 El Comité, no obstante, recomienda en tanto no se logren estos objetivos y no entren en vigor las normativas pertinentes, desarrollar los programas de movilidad en cuestión y sus disposiciones de tal modo que no sólo se compensen las actuales desventajas, sino que además se creen incentivos adicionales y de amplio alcance. Incentivos de este tipo son necesarios para hacer atractiva la carrera de investigador europeo, incluso para los investigadores mejor cualificados, y posiblemente para atraer o recuperar de nuevo a científicos de, por ejemplo, Estados Unidos.

(1) En algunos Estados miembros incluso se gravan los costes reembolsados a los investigadores como compensación por el incremento de los gastos de movilidad.

(2) Como respuesta a este problema, la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* y el *Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft* han organizado, en Alemania, un congreso común sobre el tema de las parejas de doble carrera. Véanse al respecto las páginas en Internet www.kowi.de y www.dfg.de/wissenschaftliche_karriere/focus/doppelkarriere_paare/index.html.

5.5.8 A fin de que la ampliación del limitado mercado laboral (para científicos e investigadores en busca de empleo), en el marco de la realización de un espacio europeo de la investigación, sea todavía más eficaz, el Comité recomienda a la Comisión modificar y perfeccionar su plataforma de Internet⁽³⁾, de modo que reagrupe, de manera ordenada y suficientemente detallada, todas las ofertas de empleo y vacantes para institutos o proyectos de investigación y universidades, así como en empresas de la UE. (Esto debería consagrarse asimismo en la Carta). El Comité propone a tal fin entablar contactos con las instituciones de los Estados miembros que se ofrezcan a llevar a cabo esta tarea.

5.6 Doctorandos, doctorados y grado de doctor

La Comisión aborda igualmente la cuestión de los doctorandos. A juicio del Comité, esta cuestión comporta diversos aspectos, a saber, (i) el papel y la situación de los doctorandos y (ii) la demanda de científicos, ingenieros e investigadores con el grado de doctor. 5.6.1 Para dar a un estudiante la posibilidad de realizar una tesis doctoral, es requisito habitual que el candidato haya finalizado sus estudios científicos con muy buenos resultados.

5.6.2 Por tanto, la tesis doctoral puede entenderse, por un lado, como una etapa adicional y complementaria de la formación universitaria pero, por otro lado y fundamentalmente, como un certificado de aptitud de alto nivel para poder emprender una carrera de investigador independiente.

5.6.3 Además, una tesis doctoral proporciona una serie de cualificaciones generales relevantes, como la capacidad de realizar una investigación en profundidad o de exponer con claridad circunstancias particularmente complejas por escrito u oralmente, así como, en el ámbito de las ciencias naturales y técnicas, trabajar en un entorno internacional gracias al uso del inglés.

5.6.4 Los doctorandos, en su calidad de «bases»⁽⁴⁾ de la investigación universitaria, contribuyen de manera esencial e indispensable a las actividades de investigación y, por tanto, al objetivo declarado de universidades y centros de investigación similares.

5.6.5 Por ello, estos investigadores exigen de forma justificada, aunque por lo general no se atiendan suficientemente sus demandas, que esta actividad⁽⁵⁾ sea reconocida como actividad profesional plena (remuneración, prestaciones sociales).

(3) http://europa.eu.int/eracareers/index_en.cfm.

(4) Este término es gráfico, pero no siempre es en modo alguno preciso. En efecto, una tesis doctoral puede constituir una obra pionera excepcional. Así, por ejemplo, ya se ha dado el caso de tesis doctorales que han presentando descubrimientos galardonados con un premio Nobel (como, R. Mössbauer, premio Nobel en 1961; R.A. Hulse, premio Nobel en 1993).

(5) En la medida en que se trate de una actividad profesional principal (que, por ejemplo, no se desempeñe a título complementario).

5.6.6 Una particularidad inevitable de la actividad de doctorado es una determinada dependencia con respecto al director de tesis, en cuyas manos está también la responsabilidad de evaluar el trabajo.

5.6.6.1 La función y el objetivo del director de tesis, sin embargo, no deberían ir hasta el punto de coartar la independencia del trabajo realizado por el doctorando, que es el criterio que debe regir.

5.6.6.2 A pesar de todo, la función y la misión del director de tesis son generalmente muy útiles, pero en ciertos casos pueden derivar en posibles abusos, que se deben en particular a la remuneración insuficiente, y que por ello dan lugar, por ejemplo, a exigencias desmesuradas en interés del director y a una demora excesiva para obtener el grado de doctor.

5.6.7 El Comité, por tanto, recomienda a la Comisión que elabore un código de conducta sobre el papel y el trato de los doctorandos y recoger sus resultados en la Carta.

5.6.8 La Comisión, en su Comunicación, indica además que «las empresas se muestran deseosas de emplear a investigadores sin título de doctor, pues consideran que los doctores están demasiado especializados⁽¹⁾».

5.6.9 Aunque parezca ser cierto que, lamentablemente, la industria prefiere a los jóvenes que acaban de licenciarse, y que esto resulta ser obstáculo a la movilidad entre los centros de formación y la industria, el Comité no puede compartir este punto de vista en general. Tanto en la industria química de algunos Estados miembros como en otros sectores industriales técnicos y científicos, el doctorado, cuando no se trata ya de un criterio para la contratación, constituye habitualmente la condición sine qua non para el éxito de una carrera (esto no se aplica en general a los ingenieros que han finalizado sus estudios).

5.6.10 El doctorado constituye en todo caso una condición indispensable para poder obtener un empleo y hacer carrera en el ámbito universitario, incluidos los institutos públicos de investigación (esto no se aplica en general a los ingenieros que han finalizado sus estudios).

5.7 *Atractivo científico y excelencia*

5.7.1 Cuando los jóvenes optan por una carrera como investigadores y deciden en qué país les gustaría trabajar más tarde, les parece importante saber si existen instituciones atractivas, centros de excelencia, para ejercer su profesión, donde puedan y quieran trabajar investigadores eminentes que sirvan de ejemplo y marquen las pautas.

5.7.2 Por consiguiente, la sociedad y la política deben velar por que existan o se creen las condiciones necesarias para desarrollar y mantener la excelencia.

5.7.3 No obstante, la excelencia y las elites son resultado de un proceso de desarrollo y de selección complejo, laborioso y prolongado, que sigue sus propias reglas y en el que intervienen numerosos factores importantes e interrelacionados.

5.7.4 Entre ellos es determinante el ejemplo sobresaliente que ofrecen investigadores de éxito particularmente destacado, el atractivo de las posibilidades operativas y estructurales, una gestión que impulse la creatividad y la riqueza de ideas, la conciencia de estar participando en los descubrimientos y en el desarrollo de novedades, así como unas expectativas fundadas de todos los interesados de que podrán desarrollar su propio potencial, aportar sus propias ideas y obtener reconocimiento por su trabajo.

5.7.5 Todo ello sólo puede desarrollarse y prosperar gracias a una formación universitaria sólida, amplia y de calidad, así como unas perspectivas de investigación que cuenten con suficientes recursos y se caractericen por un nivel suficiente de investigación fundamental.

5.8 *Año europeo de los investigadores*

5.8.1 El Comité acoge con satisfacción y apoya la intención de la Comisión de organizar en un futuro próximo un «Año europeo de los investigadores».

5.8.2 El Comité considera que esta iniciativa sería una buena ocasión para promover la profesión de investigador y su importancia para la sociedad y los objetivos de Lisboa, así como velar por profundizar en la comprensión mutua entre la sociedad civil y la comunidad científica.

5.8.3 El Comité recomienda también hacer partícipes de esta misión a las organizaciones interesadas en los Estados miembros, así como a las correspondientes organizaciones científicas de ámbito europeo, y manifiesta su disposición a aportar su contribución en la materia.

Bruselas, 25 de febrero de 2004

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Este punto hace referencia a la cuestión abordada arriba relativa a los procedimientos de contratación de la industria. Esta conducta debería ser objeto de un profundo análisis y ser mejorada en la medida de lo posible.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades de determinados terceros países en el sector de los transportes marítimos (Versión codificada)»

(COM(2003) 732 final — 2003/0285 (COD))

(2004/C 110/03)

El 9 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 71 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2004 (Ponente: Sr. RETUREAU).

En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Propuesta de la Comisión. Fundamento jurídico.

1.1 La propuesta de Decisión presentada al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo consiste en un ejercicio de codificación de la Decisión 78/774/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1978 ⁽¹⁾, relativa a las actividades de determinados terceros países en el sector de los transportes marítimos. La Decisión anteriormente mencionada fue modificada sustancialmente por la Decisión 89/242/CE del Consejo, de 5 de abril de 1989, ⁽²⁾ relativa a la misma materia.

1.2 El fundamento jurídico de la versión codificada consiste en una decisión interna de la Comisión adoptada el 1 de abril de 1987 ⁽³⁾ y ratificada por las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992 (parte A del anexo 3); la codificación se realiza en virtud de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Codificación del acervo comunitario ⁽⁴⁾; es decir, sin variación jurídica, si bien está sometida al procedimiento legislativo de adopción vigente en el momento de la codificación.

1.3 El procedimiento de adopción de la legislación codificada sobre la materia (transportes marítimos) queda establecido en los artículos 80 y 251 del TCE.

2. Observaciones y conclusiones del CESE

2.1 El CESE se ha manifestado en diversos dictámenes ⁽⁵⁾ sobre el fondo del problema tratado en la versión codificada,

⁽¹⁾ DO L 258 de 21 de septiembre de 1978, pp. 35-36.

⁽²⁾ DO L 097 de 11 de abril de 1989, p. 47.

⁽³⁾ COM(1987) 868 PV.

⁽⁴⁾ COM(2001) 645 final.

⁽⁵⁾ Dictamen de iniciativa sobre los problemas de los transportes en relación con los países del Este (DO C 59 de 8 de marzo de 1978, pp. 10-13); Dictamen sobre el proyecto de Decisión 78/774 (DO C 269 de 13 de noviembre de 1978, p. 56); Dictamen sobre el proyecto de modificación de la Decisión 78/774 (DO C 105, de 16 de abril de 1979, pp. 20-21), y Dictamen del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 78/774/CEE relativa a las actividades de determinados terceros países en el sector de los transportes marítimos (DO C 71, de 20 de marzo de 1989, p. 25).

retomando sin modificaciones de fondo textos anteriores que pretendían examinar las prácticas habituales de dumping emprendidas por algunos terceros países en materia de transportes marítimos y que podían perjudicar los intereses de los transportistas comunitarios con el fin de adoptar, llegado el caso, medidas apropiadas al respecto. Por tanto, no es preciso volver a retomarlas en el presente documento.

2.2 La codificación pretende dar mayor claridad y transparencia al Derecho comunitario, puesto que se trata, en particular, de disposiciones modificadas a lo largo del tiempo y dispersas entre el acto originario y los actos de modificación posteriores. Asimismo, ofrece en el momento de la codificación una mayor seguridad jurídica para los destinatarios y usuarios del Derecho comunitario.

2.3 El Comité aprueba y apoya los esfuerzos de simplificación del acervo comunitario y, principalmente, los procedimientos de consolidación y de codificación del derecho en vigor. Dichos esfuerzos contribuyen a una buena gobernanza democrática puesto que facilitan la comprensión del acervo comunitario y su correcta aplicación.

2.4 En el caso que se examina aquí, la propuesta de codificación se apoya en una consolidación previa llevada a cabo por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. En un anexo se ofrece una tabla de correspondencias en la que se establece la correlación entre la numeración anterior y la actual de los artículos de la Decisión.

2.5 El fundamento jurídico y el procedimiento legislativo propuestos son totalmente conformes al Derecho comunitario en vigor.

2.6 El Comité aprueba y apoya, por tanto, la propuesta de codificación que se le presenta para consulta y recomienda al legislador su adopción.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aire ambiente»

(COM(2003) 423 final — 2003/0164 (COD))

(2004/C 110/04)

El 29 de agosto de 2003, de conformidad con los artículos 95 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 2004 (ponente: Sr. McDONOGH).

En su Pleno 406º de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 101 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La Directiva 96/62/CE del Consejo sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (Directiva Marco sobre calidad del aire) proporciona un marco para la futura legislación comunitaria sobre la calidad del aire.

1.2 El anexo 1 a dicha Directiva contiene una disposición para regular la calidad del aire en cuanto a su contenido de arsénico, cadmio, mercurio, níquel e hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) mediante unos criterios y técnicas para evaluar la calidad del aire ambiente. También incluye disposiciones para transmitir la información a la Comisión y al público.

1.3 Esta propuesta de la Comisión da curso a las obligaciones que impone la Directiva 96/62/CE al introducir legislación para los metales pesados mencionados en el anexo I, que se sabe o se sospecha que son carcinógenos para el ser humano y para los cuales no se han establecido umbrales de efectos adversos sobre la salud humana.

2. Síntesis de la propuesta

2.1 La propuesta de la Comisión reconoce que no existen medidas rentables para lograr en todas partes concentraciones que no produzcan efectos nocivos sobre la salud humana. Por tanto, no sigue estrictamente la Directiva 96/62/CE, que prevé el establecimiento de unos valores límite obligatorios.

2.2 La propuesta prevé un control obligatorio cuando las concentraciones sobrepasen los siguientes umbrales de evaluación:

- 6 ng de arsénico/m³,
- 5 ng de cadmio/m³,
- 20 ng de níquel/m³,
- 1 ng de benzo(a)pireno (BaP)/m³.

Las concentraciones por debajo de estos niveles tienen unos efectos nocivos mínimos sobre la salud humana. Por tanto, sólo se exige un control indicativo de la concentración de estos metales pesados en un número limitado de lugares concretos cuando no se sobrepasen los umbrales de evaluación señalados.

2.3 Por lo que se refiere al mercurio, la Comisión considera que en su momento deberá revisarse la prueba de exposición total y que tal revisión debe insistir particularmente en la relación entre fuente y receptor y en la transformación del mercurio en el medio ambiente.

2.4 Los Estados miembros deben informar a la Comisión y al público cuando se sobrepase el valor objetivo, exponiendo las razones de ello y las medidas tomadas.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité reconoce que, puesto que no existen umbrales conocidos para calcular los efectos adversos sobre la salud humana, resulta especialmente difícil establecer unos valores objetivo. Ya que estos contaminantes afectan a la salud humana y al medio ambiente a través de las concentraciones en el aire ambiente y depositándose en los medios terrestre y acuático, y dado que al depositarse en el medio terrestre pueden afectar también a la calidad y a la fertilidad del suelo y contaminar la vegetación, el Comité acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión.

3.2 El Comité coincide con la afirmación de la Comisión de que su propuesta es «ambiciosa y práctica». Por tanto, considera igualmente que es esencial la oportuna revisión de los objetivos, pues aún no se entienden muchos aspectos relativos al destino final y al comportamiento de los metales pesados y de los compuestos COP (contaminantes orgánicos persistentes), en particular el mercurio.

4. Observaciones específicas

4.1 El Comité subraya la necesidad de reconocer que las concentraciones en el aire ambiente que se indican en la propuesta son valores medios en la UE de los Quince, que se sabe que varían geográficamente y, en el caso de determinados contaminantes, según la época del año. Por ejemplo, el BaP, compuesto HAP, tiene unas concentraciones significativamente más altas en invierno, debido al mayor consumo de combustible para las calefacciones domésticas. Como consecuencia de ello, es posible que se supere el nivel objetivo buena parte del año, aunque la media anual puede quedar por debajo del umbral.

4.1.1 También es probable que los umbrales de evaluación propuestos para los metales (y el valor objetivo para el BaP) se sobrepasen cerca de determinadas instalaciones industriales y en zonas rurales durante los meses de invierno, cuando es alta la demanda de calefacción. Por tanto, habrá diversas subpoblaciones dentro de la UE que puedan estar expuestas constantemente a una contaminación del aire ambiente superior a los límites deseables. Así pues, estas propuestas no ofrecen protección adecuada (ciertamente no a corto plazo) a determinadas partes de la población.

4.2 El Comité cree que, puesto que los datos sobre emisiones que se presentan en la propuesta de Directiva se han tomado del año de referencia 1990, la Comisión debería valorar la necesidad de incluir datos más recientes en los que se determinen las tendencias de la última década aproximadamente. De este modo también sería posible determinar posibles reducciones en los grupos de contaminantes clave.

4.3 El BaP se ha elegido como indicador de riesgo carcinógeno, aunque es sólo uno de los dieciséis compuestos HAP prioritarios que se miden habitualmente. Por ejemplo, la lista de la ONU/CEPE incluye otros tres compuestos indicadores. El CESE cree que, para garantizar la compatibilidad (y equivalencia) de la 4ª Directiva de desarrollo con otros acuerdos internacionales (como el protocolo ONU/CEPE sobre los COP), debería estudiarse la inclusión de otros compuestos HAP en dicha Directiva.

4.4 El Comité cree que las fuentes de contaminación difusas, como la calefacción doméstica (importante en el caso de los compuestos HAP), son más difíciles de controlar y, en consecuencia, producen costes más elevados. Otras medidas para controlar las emisiones móviles (como mejorar la calidad de los combustibles para reducir las emisiones de partículas) contribuirán también a reducir las concentraciones en el aire ambiente. Parece que la optimización de las estufas y hornillos domésticos para controlar las emisiones de BaP sería beneficiosa para reducir la exposición, sobre todo en zonas rurales.

Probablemente la mejora de las estufas actuales resulte excesivamente costosa, pero deberían establecerse especificaciones para las estufas, calderas y aparatos de calefacción nuevos, a fin de garantizar la reducción de las emisiones en el futuro.

4.5 El Comité considera indudable que es necesaria una nueva evaluación de las posibles fuentes de estos contaminantes en los diez países adherentes y que es probable que las emisiones de estos países afecte a la calidad del aire ambiente en toda Europa. Por tanto, cabe animar y, en su caso, ayudar a dichos países a cumplir oportunamente la Directiva con el objetivo de reducir al mínimo la contaminación transfronteriza.

4.6 El Comité se hace cargo de que los cálculos de la relación coste-beneficio sugieren que el precio de mejorar las fuentes de contaminación clave exigiría una considerable inversión que podría tener graves consecuencias para la industria y provocar pérdida de competitividad. Por ello, la Comisión debe garantizar, en la aplicación de la Directiva, el equilibrio entre la repercusión económica y los beneficios para la salud, aun cuando puedan ser necesarias medidas complejas para mejorar la calidad del aire, reducir la exposición y mejorar la salud humana.

4.7 El Comité cree, asimismo, que una parte importante de la aplicación de esta propuesta de 4ª Directiva de desarrollo será ofrecer al público información sobre la calidad del aire de cada zona respecto a estos contaminantes. No obstante, es imprescindible facilitar también al público los instrumentos necesarios para interpretar y comprender estos datos.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos»

(COM(2003) 424 final — 2003/0165 (COD))

(2004/C 110/05)

El 29 de julio de 2003, de conformidad con los artículos 95 y 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 2004 ponente, Sra. DAVISON.

En su 406ª Pleno de los días 25 y 26 de febrero (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Comité acoge en principio favorablemente el Reglamento de la Comisión y su intento de hacer hincapié en el ámbito de la nutrición y la salud. Su aparición coincide con el momento en el que la OMS (sección europea) ha señalado que hasta un 20 o 30 % de la población adulta tiene sobrepeso y que la deficiente dieta y la falta de ejercicio físico también están relacionadas con las enfermedades cardiovasculares. Asimismo los poderes públicos son cada vez más conscientes de que existe una relación entre la alimentación de la población y la salud y el bienestar del que gozan, así como en las repercusiones de una mala salud en la economía nacional.

1.2 La propuesta de Reglamento sobre las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos aparece además en un momento en que los medios de comunicación están concediendo gran importancia a la dieta alimentaria, las dietas de adelgazamiento y las medidas de sensibilización sobre la salud, con consumidores que necesitan más que nunca una información precisa y documentada que les permita elegir y adoptar decisiones con conocimiento de causa. Para el Comité, la información y protección de los consumidores es de máxima importancia.

1.3 Teniendo en cuenta estos antecedentes, la Comisión ha propuesto en primer lugar, como complemento a la actual Directiva 2000/13/CE (relativa al etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios), este Reglamento en el que se establecen los criterios para los productores que de forma voluntaria deseen incluir alegaciones. De este modo, se pretende establecer una serie de condiciones equitativas en un ámbito en el que la interpretación difiere de un país a otro y ofrecer una información objetiva a los consumidores, con lo que se soluciona en alguna medida el problema de la falta de claridad a este respecto provocada por la actual Directiva sobre publicidad.

2. Síntesis del dictamen

2.1 La Directiva 2000/13/CE prohíbe de modo general el uso de información que pueda inducir a error al comprador o que atribuya virtudes medicinales a los productos alimenticios. El nuevo reglamento proporciona una orientación más específica por lo que respecta a las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables. Esto se ha hecho necesario dado el

creciente número de alegaciones de este carácter, algunas de las cuales resultan dudosas debido a la falta de pruebas científicas claras que las sustenten. Por otra parte, el sistema actual de etiquetado con frecuencia induce a error a los consumidores ⁽¹⁾.

2.2 Los principales objetivos de la presente propuesta son los siguientes:

- alcanzar un elevado nivel de protección de los consumidores mediante la transmisión de más información voluntaria, además de la información obligatoria prevista en la legislación comunitaria;
- mejorar la libre circulación de los productos dentro del mercado interior;
- incrementar la seguridad jurídica de los operadores económicos, y
- garantizar una competencia justa en el ámbito de los alimentos;
- promover y proteger la innovación en el ámbito de los alimentos.

2.3 En el artículo 3 de la propuesta de Reglamento se establece que las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables no podrán:

- a ser falsas o engañosas;
- b) dar lugar a dudas sobre la seguridad y/o la adecuación nutricional de otros alimentos;
- c) afirmar o sugerir que una dieta equilibrada y variada no puede proporcionar cantidades adecuadas de nutrientes en general;
- d) referirse a cambios en las funciones corporales con términos indebidos o alarmistas, tanto textualmente como a través de representaciones pictóricas, gráficas o simbólicas.

2.4 En el artículo 4 se establece el perfil nutricional mínimo que deben respetar los productos alimenticios para que puedan figurar en ellos alegaciones nutricionales o de propiedades saludables (por ejemplo, no se permiten alegaciones nutricionales y de propiedades saludables en las bebidas alcohólicas, excepto cuando se refieran a una reducción del contenido de alcohol o de energía).

⁽¹⁾ Véase el estudio efectuado por la Asociación de Consumidores del Reino Unido, abril de 2000.

2.5 Se autoriza el uso de las alegaciones nutricionales y de propiedades saludables sólo si se demuestra científicamente su efecto nutricional o fisiológico benéfico, establecido mediante datos científicos actualizados de acuerdo con los avances tecnológicos y cuando el efecto sea significativo y la alegación resulte comprensible para el consumidor.

2.6 Las alegaciones de propiedades saludables deben ir acompañadas de información adicional, por ejemplo, en el caso de que hagan referencia a la dieta o al estilo de vida.

2.7 No se permitirán las alegaciones relativas a las funciones psicológicas o de comportamiento, ni sobre adelgazamiento o control de peso, ni podrán referirse a los profesionales de la sanidad ni a asociaciones benéficas. Tampoco podrá sugerirse que la salud podría verse afectada si no se consume el alimento. Las alegaciones de reducción de riesgo de enfermedad estarán autorizadas por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA), siempre y cuando quede claro que las enfermedades poseen múltiples factores de riesgo.

2.8 En el anexo se enumeran las alegaciones nutricionales y las condiciones pertinentes.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de una normativa europea en beneficio de la protección del consumidor y de la armonización del mercado interior. Reconoce la necesidad de abordar la cuestión de las diferentes normativas nacionales que se encuentran en vigor en la actualidad mediante códigos de buenas prácticas nacionales autorreguladores. El nuevo Reglamento proporcionará el instrumento legislativo necesario para que se garantice que se produce de forma equitativa en todos los Estados miembros el efecto directo de los resultados deseados.

3.2 No obstante, es posible que los productos importados infrinjan el Reglamento por lo que respecta a las alegaciones y el etiquetado cuando aparecen redactados únicamente en lenguas no europeas. Igualmente, se muestra preocupado por los productos no procedentes de la UE obtenidos de Internet.

3.3 El Comité hace hincapié en la necesidad de una legislación equilibrada, previsible, aplicada correctamente y —sobre todo— práctica, y manifiesta su preocupación por el hecho de que algunas disposiciones relativas a la aprobación de alegaciones puedan resultar innecesariamente complejas e incluso engorrosas. Se requieren procedimientos viables con calendarios precisos que eviten los retrasos innecesarios en el proceso de aprobación. El Comité también considera que la responsabilidad actual de la AESA podría ser excesiva.

3.4 El Comité señala que la legislación debe ir acompañada de una educación permanente de los consumidores en la que se incluya la aceptación de la responsabilidad personal. En un momento en que la obesidad en particular está aumentando progresivamente incluso en los niños más pequeños, es preciso hacer hincapié en la importancia de conseguir una dieta equilibrada sin que ello haga prescindir del disfrute de la buena

comida y bebida. Esta dieta también debe ir unida al ejercicio físico. El Comité reconoce el desafío que representa hacer llegar al consumidor este mensaje fundamental de equilibrio, moderación y dirigido a evitar excesos.

3.5 No obstante, admite la necesidad de que asuman su responsabilidad y se coordinen en la medida de lo posible todas las partes afectadas: productores, distribuidores y minoristas, las autoridades tales como las encargadas de la aplicación de normativas comerciales, ministerios, organizaciones relevantes de consumidores, profesionales y sociales. El respaldo de los medios de comunicación es fundamental para ofrecer una comunicación «popular».

3.6 El Comité también destaca la necesidad de instar a cada uno de los Estados miembros a que desarrollen en los colegios programas de educación de los consumidores, integrados en asignaturas existentes, como lengua, economía familiar o ciudadanía y que comiencen a impartirse desde los niveles para los más jóvenes. Otros grupos, tales como los de personas mayores, personas con discapacidades o minorías étnicas también requieren ayuda especial ofrecida a través de las organizaciones sociales locales. Se podrían recoger ejemplos de las mejores prácticas actuales y hacer una recopilación de ellos a escala europea.

3.6.1 El Comité insta a la Comisión a que promueva campañas sobre salud y nutrición a través de su programa de salud pública.

3.7 El Comité desea hacer hincapié en el valor de una dieta general equilibrada y moderada más que en la denominación extremista de los alimentos como «buenos» o «malos». La Comisión debe precisar las propuestas del artículo 4 sobre los perfiles nutricionales para que los productores sepan exactamente dónde figuran.

4. Observaciones específicas

4.1. Artículo 1, apartado 2. El Comité se muestra de acuerdo con la inclusión de alegaciones relativas al servicio de restauración colectiva en hospitales, restaurantes y colegios teniendo en cuenta el gran número de consumidores implicados y la vulnerabilidad de muchos de ellos. Sin embargo, se cuestiona la viabilidad de la propuesta por lo que respecta tanto a la aplicación como a su cumplimiento.

4.1.1. Apartado 4. El Comité hace especial hincapié en la importancia de los alimentos para necesidades nutricionales específicas de categorías de consumidores vulnerables.

4.2 Artículo 2. Definiciones. Apartado 1. El Comité se cuestiona si se pueden crear determinados nombres de marcas para expresar características nutricionales o médicas específicas con el fin de evitar la justificación de alegaciones implícitas.

4.2.1 Apartado 2. El sodio se incluye en la lista de nutrientes. Las referencias a sales y sodios son confusas y deben aclararse.

4.2.2 Apartado 3. La definición establecida es genérica y difícil de determinar. Por lo tanto, debería especificar que se hace referencia a toda sustancia que posea un efecto nutricional o fisiológico, incluidos los factores probióticos y enzimas incluidos en muchos alimentos como el yogur, la miel, etc.

4.2.3 Apartado 8. El Comité destaca que la Comisión toma su definición de «consumidor medio» del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sigue mostrando su preocupación por el hecho de que habrá muchos consumidores con escasa formación educativa y preparación alimentaria analfabetos o semianalfabetos con capacidad de lectura escasa que no puedan comprender ni las repercusiones de determinadas alegaciones, sobre todo las referidas a porcentajes, ni el etiquetado.

4.3 Artículo 4 Apartado 1. El Comité elogia el hecho de que este artículo sobre perfiles nutricionales no se presentara en el proyecto original de la propuesta. A pesar de contar con el apoyo de la OMS y los Estados miembros, la industria alimentaria lo califica como inútil e innecesariamente restrictivo por considerar que los propios consumidores deberían ser responsables de lo que seleccionan para su propia dieta. No obstante, el Comité está de acuerdo con el hecho de que los consumidores se dejan influir tan fácilmente por las alegaciones de las ventajas específicas probadas de los alimentos del tipo bajo en grasas, azúcar o sal, que pueden ignorar que dichos productos también pueden tener un alto contenido en otras determinadas sustancias no recomendables (p. ej. se compra nata para postres porque tiene un 98 % exento de grasa y sin embargo contiene grandes cantidades de azúcar que los consumidores no identifican). La propuesta de la Comisión señala que el hecho de que se destaque una «cualidad» probada de un producto y se omitan otros «defectos» puede ser cierto y preciso pero, sin embargo, induce a error a los consumidores.

4.3.1 Por tanto, el Comité insta a la Comisión a que explique con mayor claridad sus propuestas para los perfiles nutricionales como compromiso provisional para establecer límites en las alegaciones de propiedades saludables en alimentos con ingredientes en los que se ha detectado una pauta de consumo excesivo y un efecto negativo en la salud.

4.3.2 El Comité admite que se plantearán dudas con respecto a determinados productos que se encontrarán en una zona intermedia (tales como los zumos y la leche entera) para los que se requerirá una evaluación especial por parte de la AESA.

4.4 Artículo 6, apartado 3. También debería ampliarse la función de las «autoridades competentes» a las que se refiere el artículo 24, así como definir su relación con la AESA.

4.5 Capítulo 3. El Comité acepta la necesidad de que se establezcan comparaciones pero destaca que el tamaño de la letra en el que se realizan actualmente las comparaciones debería ser legible (p. ej. crema de cacahuete con la etiqueta «30 % menos de grasa» y en letra diminuta «en comparación con la marca más vendida»). Por otra parte, la propuesta debería dejar claro

que los fabricantes no necesitan enumerar sustancias no contenidas en el producto (p. ej. «Este producto no contiene vitamina A ni C»).

4.6 Capítulo 4, artículo 10. El Comité acoge favorablemente las condiciones concretas que deben respetarse en las alegaciones de propiedades saludables dada la necesidad de una atención más específica con respecto a los productos cuando exista la posibilidad de que surjan contradicciones a la hora de elegir y de un mayor desconocimiento de los términos científicos. El Comité insta a la Comisión a que se asegure de que se evitan las alegaciones facilitadas sean características del producto de que se trate y no de otros productos que se emplean en combinación con él (p. ej. en algunos copos de cereales para el desayuno se indica que ayudan a mantener «los huesos sanos» cuando, en realidad, el contenido de calcio se encuentra en la leche que se añade).

4.7 Artículo 11, apartado 1 d). El Comité reconoce la función de determinadas organizaciones profesionales y benéficas. Se acoge favorablemente su contribución al ofrecer consejos de especialistas aunque no obstante, debería realizarse un seguimiento de su posible dependencia de ayudas financieras o patrocinio, puesto que es posible que aprueben alimentos únicamente por acuerdos comerciales no basados en ninguna normativa establecida ni abiertos a otras marcas del mercado. Además, deberían desarrollarse criterios relativos a la aprobación de patrocinadores.

4.8 El Comité se plantea si serían aceptables determinadas alegaciones sobre el bienestar y la salud general (p. ej. «sin colorantes») y algunas alegaciones sobre adelgazamiento si cumplen las condiciones establecidas.

4.9 Artículo 14, apartado 1 c). Al igual que en otras partes del texto, se hace referencia a la disponibilidad de documentación para el público. El Comité se muestra a favor de dicha publicidad pero confía en que se realicen esfuerzos para que pueda ser transmitida al público de manera generalizada. (Véase también el apartado 6 del artículo 15, y el apartado 2 del artículo 17).

4.9.1 Apartado 2. El Comité considera que tal vez los procedimientos de conformidad establecidos por la Comisión sean innecesariamente complejos. Podrían modificarse los requisitos previos para la aprobación y conferir una mayor responsabilidad al Registro de la AESA. Asimismo se cuestiona si no se ralentizaría el funcionamiento de la AESA a causa de estos nuevos procedimientos. Es preciso aclarar la redacción del apartado 2 y el Comité propone que únicamente se traduzcan las alegaciones a todas las lenguas oficiales de la UE. La industria requiere flexibilidad en la traducción por razones comerciales. Al igual que en el artículo 15, se pregunta si los plazos establecidos son razonables o demasiado dilatados y generan retrasos innecesarios en el proceso de aprobación puesto que los apartados 1 y 2 confieren a la AESA la disposición de los plazos.

4.10 Anexo. El Comité acoge favorablemente la inclusión del anexo que pretende aclarar las definiciones y ofrecer indicaciones prácticas a los consumidores. Reconoce la necesidad de que en una sociedad global dicho anexo se base plenamente en las recomendaciones del Codex Alimentarius y de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También pide a la Comisión que cada una de las cláusulas sea analizada de inmediato y detalladamente por expertos (p. ej., el uso del término «natural») antes de que se apruebe el Reglamento concluyéndose así el proceso. Cuestiona la interpretación de «light/lite» (ligero) puesto que los consumidores son más propensos a entenderlo como «bajo» en lugar de «reducido» como la Comisión propone.

5. Conclusión

5.1 El Comité considera que la presente propuesta representa un gran avance por lo que respecta a la protección de los

consumidores y la armonización de normativas en el mercado interior. Confía en que se produzcan avances con respecto a las alegaciones nutricionales obligatorias, aunque reconoce que no es la única solución para el problema de la comunicación con los consumidores.

5.2 Se muestra de acuerdo en general con los objetivos de la propuesta pero sugiere la necesidad de que se simplifiquen los procedimientos y se realice un estudio minucioso de los calendarios. Por otra parte, el Comité propone aquí la necesidad de determinados compromisos para equilibrar las exigencias de los consumidores de una información más documentada y las necesidades de la industria de trabajar en un mercado con menos restricciones excesivas. Hace hincapié en la importancia de la educación de los consumidores y el papel que desempeñan todas las partes implicadas a la hora de ofrecerla.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen normas zoonómicas para la importación en la Comunidad de determinados ungulados vivos y se modifican las Directivas 90/426/CEE y 92/65/CEE»

(COM(2003) 570 final — 2003/0224 (CNS))

(2004/C 110/06)

El 16 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 2004 (ponente: Sr. DONNELLY).

En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 106 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Los recientes brotes de fiebre aftosa y fiebre porcina clásica han impulsado una revisión a fondo de las medidas comunitarias destinadas a prevenir la irrupción de estas enfermedades y a luchar contra ellas. Con el fin de hacer frente a la amenaza de posibles brotes en el futuro, la Comisión se propone racionalizar, reforzar y actualizar la legislación que regula la importación en la Comunidad de animales salvajes y domésticos de especies sensibles a una o ambas de dichas enfermedades.

1.2 La Directiva 72/462/CEE ⁽¹⁾ del Consejo, de diciembre de 1972, relativa a problemas sanitarios y de policía sanitaria en las importaciones de animales de las especies bovina, ovina, caprina y porcina y de carnes frescas o productos cárnicos procedentes de terceros países, garantiza un alto nivel de protección de la salud de los animales al establecer los requisitos sanitarios generales para ciertas importaciones procedentes de terceros países. Sin embargo, y enmarcándose en el conjunto de medidas higiénicas, la Directiva 2002/99/CE ⁽²⁾ del Consejo, por la que se establecen las normas zoonómicas aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano, sustituirá a la Directiva 72/462 en lo que se refiere a los requisitos aplicables a la carne y los productos cárnicos. Esta propuesta sobre la importación de ungulados vivos y las modificaciones de las Directivas 90/426/CEE ⁽³⁾ y 92/65/CEE ⁽⁴⁾ conducirán en última instancia a la derogación de la Directiva del Consejo 72/462/CEE.

1.3 En virtud de la Directiva 90/426/CEE del Consejo de 26 de junio de 1990, relativa a las condiciones de policía sanitaria que regulan los movimientos de équidos y las importaciones de équidos procedentes de terceros países, sólo pueden importarse en la Comunidad los équidos procedentes de los terceros países que figuren en una lista elaborada de conformidad con la Directiva 72/462/CEE. Por consiguiente, se deberán introducir modificaciones a esta Directiva para que pueda hacer frente a las nuevas exigencias derivadas del proceso de reforzamiento y actualización.

1.4 La Directiva 92/65/CEE del Consejo, de 13 de julio de 1992, por la que se establecen las condiciones de policía sanitaria aplicables a los intercambios y las importaciones en la Comunidad de animales, esperma, óvulos y embriones no sometidos, con respecto a estas condiciones, a las normativas comunitarias específicas a que se refiere la sección I del anexo I a la Directiva 90/426/CEE, establece las condiciones para la importación en la Comunidad de ungulados que no sean animales domésticos bovinos, ovinos, caprinos, porcinos y equinos. Esta Directiva también deberá someterse a modificaciones toda vez que la nueva propuesta establece normas tanto para los ungulados salvajes, como para los domésticos. Asimismo, se necesita una modificación a la Directiva 92/65 del Consejo que refleje los criterios de la nueva propuesta para la elaboración de una lista de terceros países autorizados.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 Esta Directiva establece las normas zoonómicas aplicables a la importación en la Comunidad de ungulados vivos de las especies enumeradas en el anexo I.

2.2 La propuesta consolida en un único acto los requisitos zoonómicos para todas las especies de animales de pezuña hendida, incluidas las disposiciones legislativas comunitarias en materia de bienestar de los animales.

2.3 La propuesta también precisa las condiciones que deben cumplirse para autorizar a un tercer país la exportación de équidos (por ejemplo, caballos) a la Unión Europea, y modifica las Directivas 90/426/CEE y 92/65/CEE en consecuencia.

2.4 El artículo 4 establece las condiciones específicas que deberán tenerse en cuenta, atendiendo también a las experiencias de importaciones previas y las auditorías en los terceros países, a la hora de elaborar una lista de terceros países autorizados.

2.5 De conformidad con los artículos 8 y 9, se proponen excepciones para permitir un margen de flexibilidad, por ejemplo, en el transporte de animales con motivo de exhibiciones y acontecimientos deportivos.

⁽¹⁾ DO L 302 de 31.12.1972, pp. 28-54.

⁽²⁾ DO L 18 de 23.1.2003, pp. 11-20.

⁽³⁾ DO L 224 de 18.8.1990, pp. 42-54.

⁽⁴⁾ DO L 268 de 14.9.1992, pp. 54-72.

2.6 Se prevé que la Comisión efectúe inspecciones y auditorías de los terceros países para comprobar la conformidad o equivalencia con las normas zoonosanitarias de la Comunidad.

2.7 Se propone extender a esta propuesta los nuevos procedimientos de comitología establecidos en el Reglamento (CE) n.º 178/2002⁽¹⁾ por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos correspondientes.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE valora satisfactoriamente la propuesta como un elemento más de la revisión que se está llevando a cabo de las medidas comunitarias de prevención y lucha contra la fiebre aftosa y la fiebre porcina clásica.

3.2 El CESE respalda la idea de consolidar en una sola Directiva la normativa que regula las importaciones de ungulados, salvajes y domésticos.

3.3 Asimismo, el CESE se muestra muy favorable a la integración en esta propuesta de los requisitos generales de la Directiva 91/628/CEE⁽²⁾ del Consejo en materia de bienestar de los animales, sobre la protección de los animales durante el transporte y, en particular, en lo relativo al suministro de agua y pienso.

3.4 El CESE valora positivamente la incorporación de los nuevos procedimientos de comitología, que permiten dar una respuesta adecuada en las actuaciones sobre una base científica.

4. Observaciones específicas

4.1 Si bien el CESE reconoce que la flexibilidad, en forma de excepciones, es algo deseable, también recalca que, en todo momento, la aplicación de dichas excepciones deberá examinarse caso por caso para no aumentar el riesgo que supone la importación de enfermedades.

4.2 El CESE reconoce la posibilidad de nuevos riesgos como consecuencia de las nuevas fronteras que conllevará la ampliación de la UE. Por lo tanto, el CESE recomienda que la Comisión facilite los recursos suficientes para la inspección y auditoría de terceros países.

5. Conclusiones

5.1 El CESE apoya la propuesta de la Comisión con el fin de proteger la salud de los animales y garantizar la coherencia de la legislación comunitaria.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ DO L 31 de 1.2.2002, pp. 1-24.

⁽²⁾ DO L 340 de 11.12.1991, pp. 17-27.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece la organización común del mercado del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa y se modifica el Reglamento (CEE) nº 827/68»

(COM(2003) 698 final — 2003/0279 (CNS))

(2004/C 110/07)

El 1 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 36 y el apartado 2 del artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 2004 (ponente: Sra. SANTIAGO).

En su 405º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 103 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La Comisión propone una modificación del Reglamento nº 136/66/CEE sobre las materias grasas que dejará de estar en vigor a partir del 1 de noviembre 2004. El nuevo Reglamento, aplicable al aceite de oliva y a las aceitunas de mesa, incluirá medidas relativas al mercado interior, a los intercambios con terceros países y a la promoción de la calidad en un sentido amplio. La Comisión propone que, después de un ejercicio transitorio de ocho meses en 2004, y comenzando a partir de 2005, la campaña de comercialización del aceite de oliva se inicie el 1 de julio de cada año. La Comisión propone también el mantenimiento de las actuales medidas de almacenamiento privado y la supresión de las restituciones a la producción aplicables tanto a la exportación como a la fabricación de productos alimenticios conservados en aceite de oliva. Asimismo, se reforzarán las actuales medidas relativas a la calidad y la trazabilidad.

2. Consideraciones generales

2.1. El CESE acoge favorablemente la simplificación legislativa que conlleva la nueva propuesta al tiempo que formula las observaciones siguientes:

2.2. Organizaciones profesionales — Artículo 7. Las organizaciones profesionales autorizadas deberían ser sólo las organizaciones de productores y las organizaciones interprofesionales. Entendemos que, de esta forma, los intereses de los productores y los transformadores quedarían mejor salvaguardados de lo que están actualmente con la intervención de personas ajenas al sector.

2.3. Programas de actividades — Artículo 8. Los programas trienales destinados a mejorar la calidad del aceite de oliva, el impacto medioambiental de la oleicultura y su divulgación y promoción, deberían también poder ser llevados a cabo en terceros países y en Estados miembros productores o que se hallen en los comienzos de la producción y que sean nuevos consumidores o consumidores potenciales, como por ejemplo Francia, Australia y Perú, entre otros.

2.3.1. El CESE considera que la promoción de la estrategia de calidad del aceite de oliva es de gran importancia para el sector, y destaca la necesidad de aumentar la dotación finan-

ciera de estas medidas, cuyo desarrollo sería más eficaz si estuviesen integradas en la respectiva OCM.

2.3.2. El CESE llama la atención de la Comisión sobre el importante trabajo realizado por el Consejo Oleícola Internacional (COI) en relación con asuntos tan importantes como la promoción y la mejora de la calidad del aceite de oliva, e insiste en que, con los debidos controles, el COI siga desarrollando estas actividades.

2.3.3. El CESE considera que dentro de los programas de actividades de las organizaciones profesionales deberían incluirse acciones encaminadas a la concentración de la oferta y comercialización de aceites envasados con marca propia en la rama de la producción.

2.4. Régimen comercial con terceros países — Artículo 11. La suspensión total o parcial de los derechos aduaneros aplicables al aceite no parece necesaria para un producto no perecedero y que goza de un mercado en crecimiento. La Comisión justifica esta medida en el considerando 14 de su propuesta, basándose en la necesidad de garantizar un abastecimiento adecuado del mercado interior, a la vez que, paralelamente, señala que las exportaciones de aceite de oliva se han duplicado en los últimos diez años.

2.5. Restituciones a la exportación. Sería conveniente mantenerlas durante un determinado período de tiempo, hasta que se puedan evaluar las repercusiones de la presente reforma en la evolución tanto de la producción como en los precios del aceite de oliva producido en la Unión Europea. El mantenimiento de este régimen, que en la práctica no tiene ninguna repercusión dado que desde 1998 las restituciones han estado reducidas a cero, permitiría, sin embargo, su activación en caso de graves perturbaciones del mercado derivadas de la presente propuesta, permitiendo con ello garantizar la competitividad del aceite de oliva comunitario en el mercado mundial.

2.6. Ayudas al almacenamiento privado. Este sistema, que ha resultado poco eficaz por la falta de adaptación a la realidad del mercado, debe ser un sistema ágil de activación automática, destinado únicamente a resolver crisis graves del sector. Igualmente es necesaria la actualización de los precios de desencadenamiento en función de las referencias actuales de precios.

2.7. Normas de calidad. El CESE vuelve a insistir en la necesidad de la total prohibición, dentro de la UE, de la mezcla de aceite de oliva con otros aceites de origen vegetal ⁽¹⁾.

2.7.1. La dificultad técnica de analizar y controlar las mezclas, comprobando el porcentaje de aceite de oliva incorporado y su calidad, impide la verificación del cumplimiento estricto del artículo 6 del Reglamento 1019/2002, lo que permite fraudes que contribuyen únicamente a deteriorar la buena calidad y la imagen del aceite de oliva, además de perjudicar a los consumidores.

2.7.2. La incorporación de aceites alimentarios en mezclas con aceite de oliva no solo penaliza a este alimento de alta calidad sino que induce al consumidor a adquirir un producto que desde el punto de vista de la calidad alimenticia es evidentemente inferior al aceite de oliva.

2.8. Denominación de origen. En defensa y promoción de la calidad, el CES insiste también en que el origen del aceite de oliva debe determinarlo el lugar de origen de la aceituna.

2.9. El CESE desea llamar la atención de la Comisión y de los países productores sobre la grave situación en que se

encuentra el subsector del aceite de orujo de oliva como consecuencia de la llamada crisis del benzopireno que, desde su inicio en julio de 2001, ha ocasionado elevadas pérdidas en el sector que se han reflejado en una disminución del 70 % del precio y 50 % del consumo respecto de los niveles anteriores a la crisis.

2.9.1. El CESE pide a la Comisión que fije los contenidos máximos de hidrocarburos aromáticos policíclicos (HPA) en el aceite de orujo de oliva, asunto que está pendiente desde hace más de dos años y que está causando graves perjuicios en el sector.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ NAT/102; DO C 221 de 7.8.2001, pp. 68-73.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo»

(COM(2003) 650 final)

(2004/C 110/08)

El 30 de octubre de 2003 la Comisión Europea aprobó la Comunicación dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de elaborar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 2004 (ponente: Sr. CABRA DE LUNA).

En su 406º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 116 votos a favor, ninguno en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 El CESE acoge con gran interés la comunicación de la Comisión titulada «Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo». El CESE ha subrayado en múltiples dictámenes que el éxito del Año Europeo de las personas con discapacidad ha de evaluarse en función de sus resultados concretos. Esta comunicación ofrece un buen marco para el seguimiento del Año Europeo de las personas con discapacidad.

1.2 Las personas con discapacidad ⁽¹⁾ constituyen el 10 % de la población, porcentaje que aumenta a medida que van envejeciendo nuestras sociedades y que, en una Europa ampliada, equivale a 50 millones de personas. Si a esta cifra se añaden los familiares de las personas con discapacidades, resulta evidente que no se trata ya de un pequeño grupo de población minoritario.

1.3 Durante este año el CESE se ha centrado aún más en las cuestiones relacionadas con la discapacidad. La elaboración de un dictamen acerca de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad ⁽²⁾, la organización de dos seminarios dedicados al empleo de los discapacitados y a la evaluación del Año Europeo, la preparación de una nota explicativa sobre la integración de las discapacidades en los trabajos del CESE y la organización de una exposición de obras de pintores discapacitados en la sede CESE son algunas facetas de dicha labor. La cooperación entre el CESE y el Foro europeo de las personas con discapacidad, así como otras organizaciones, ha seguido resultando muy útil.

1.4 El CESE considera que el Año Europeo de las personas con discapacidad ha contribuido a sensibilizar más a la sociedad acerca de la situación de los discapacitados. Llamar la atención sobre la necesidad de plantear las cuestiones relativas a la discapacidad basándose en sus derechos fue uno de los objetivos principales del Año Europeo. Hay que observar, no obstante que las distintas iniciativas nacionales consistentes en elaborar normativas adicionales para proteger a los discapaci-

tados frente a la discriminación acrecienta las diferencias entre los Estados miembros. Dichas diferencias cada vez mayores no sólo menoscaban el concepto de Europa social sino que constituyen además obstáculos adicionales para la existencia de un verdadero mercado interior.

1.5 La iniciativa de las Naciones Unidas de auspiciar la firma de una convención temática sobre los derechos de los discapacitados ha contribuido a que se reconozca que la cuestión de la discapacidad corresponde al ámbito de los derechos humanos.

1.6 Se prevé que en la nueva Constitución Europea se haga referencia de manera más contundente a las cuestiones relativas a la discapacidad, incluida una disposición que requiera la integración de medidas anti-discriminación en todos los ámbitos políticos. El potencial de esta nueva disposición requiere un análisis más detallado.

1.7 El CESE acoge con enorme satisfacción la próxima incorporación al Tratado de la UE de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, habida cuenta en particular de que su artículo 21 que prohíbe la discriminación, entre otras, de las personas con discapacidad y de que su artículo 26 relativo a la integración de las personas con discapacidad se reconoce la necesidad de adoptar medidas destinadas a garantizar su independencia, su integración social y profesional así como su participación en la vida de la comunidad.

1.8 Los nuevos datos publicados por Eurostat relativos al empleo de los discapacitados indican que el 78 % de las personas con discapacidad grave en edad laboral están excluidas de la población activa frente al 27 % en el caso de las personas sin discapacidad. Refiriéndose a la población activa, la tasa de desempleo de las personas con discapacidad grave es casi dos veces mayor que la de los no discapacitados. Sólo el 16 % de las personas que sufren limitaciones laborales reciben ayuda para trabajar ⁽³⁾. El desglose de estas estadísticas por sexos señala que la situación es aún peor para las mujeres con discapacidades.

⁽¹⁾ A la vista de los nuevos planteamientos que fomenta este Año Europeo en el ámbito de la discapacidad, podría haber llegado la hora de revisar la terminología que se utiliza en la definición de discapacidad y de discapacitado, y que, en numerosos países, no ha sufrido ninguna evolución y sigue reflejando aún enfoques desfasados.

⁽²⁾ DO C 133 de 6.1. 2003.

⁽³⁾ «Employment of disabled people in Europe in 2002», Population and Social Conditions THEME 3 — 26/2003 Population and Living Conditions, Eurostat, 25.11.2003.

2. Comentarios y sugerencias a la propuesta de la Comisión

2.1 El CESE se congratula de que coincidiendo con del Año Europeo de las personas con discapacidad se haya presentado un plan de acción concreto para el período 2004-2010. Sin embargo, debe subrayarse que dicho plan de acción es escasamente ambicioso y que el CESE propone por ello que se tenga en cuenta la incorporación de algunos elementos, si fuera posible, ya durante la primera fase del plan de acción o, de no ser así, en el período posterior a 2005.

2.2 En un dictamen anterior ⁽¹⁾ el CESE sugirió poner en marcha un método abierto de coordinación de las políticas en materia de discapacidad. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción la propuesta recogida en la Comunicación de la Comisión de elaborar informes bienales sobre las cuestiones de discapacidad. El CESE considera que dichos informes deben basarse en directrices comunes para poder efectuar una evaluación comparativa entre los distintos países. Aunque el empleo es obviamente una prioridad para las personas discapacitadas, los referidos informes han de cubrir además otros ámbitos políticos y, en todo momento, deberán regir aquellos principios y objetivos encaminados a lograr la inclusión social y la plena participación de las personas con discapacidades en la sociedad. El CESE propone que se presenten al Consejo de empleo y de asuntos sociales los resultados de los informes bienales. Se considera de importancia vital que las organizaciones representativas de las personas con discapacidad de ámbito nacional y comunitario se impliquen en tal proceso.

2.3 El CESE acoge con satisfacción las referencias que hace la Comisión en su Comunicación al proyecto emprendido por el Foro europeo de las personas con discapacidad destinado a potenciar el papel de las organizaciones de los diez países candidatos a la adhesión. Para alcanzar los objetivos de dicho proyecto, al CESE le gustaría que durante un período transitorio se prestara especial atención a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad en los diez países adherentes. Las medidas de que se trata deberían permitir que dichas organizaciones estén mejor informadas y por lo tanto lleguen a ser realmente activas en materia de aplicación de las políticas de la UE en favor de los discapacitados. Es preciso reforzar el apoyo a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad de los países candidatos que no entrarán en la UE en mayo de 2004.

2.4 El CESE acoge con satisfacción la propuesta que hace la Comisión en su Comunicación de que se elabore un documento de trabajo sobre la manera de integrar la discapacidad en todas las Directrices para el Empleo. Para completar lo anterior, el CESE propone el establecimiento de un mecanismo apropiado de supervisión para elaborar recomendaciones específicas destinadas a cada Estado miembro sobre la integración de las cuestiones relativas a la discapacidad. A este respecto, es necesario considerar prioritario el empleo de las personas con discapacidad en un mercado laboral abierto –incluida la contratación de discapacitados por entidades y organismos públicos–, a la vez que se deberán adoptar medidas especiales en favor del empleo de las personas con discapacidad en las zonas rurales. Los interlocutores sociales desempeñan una función de vital importancia en este proceso. Habida cuenta de la evolución demográfica de nuestras sociedades, el aumento de los índices

de empleo entre las personas con discapacidad podría tener una enorme repercusión positiva también desde el punto de vista económico.

2.5 El CESE acoge con satisfacción la propuesta que hace la Comisión en su Comunicación de utilizar los Fondos Estructurales para fomentar la integración social de discapacitados. Ello debe hacerse con arreglo a un doble planteamiento. Por una parte, deben financiarse proyectos específicos en materia de discapacidad y, por otra, todos los proyectos que pretenda financiarse con cargo a los Fondos Estructurales tienen que cumplir determinados criterios obligatorios de accesibilidad. Es preciso incluir tal doble planteamiento en el nuevo Reglamento de la UE sobre los Fondos Estructurales, que la Comisión Europea tiene previsto presentar en mayo de 2004. El actual proceso de revisión de los Fondos Estructurales deberá lograr, entre otros resultados, el reconocimiento de la discapacidad y de los discapacitados como un ámbito fundamental y un grupo destinatario que, independientemente de las nuevas perspectivas financieras, deberán tenerse presentes tanto a escala comunitaria como en los Estados miembros.

2.6 El CESE ha supervisado en detalle el proceso de elaboración de las nuevas directivas de la UE sobre contratación pública ⁽²⁾. El potencial de la contratación pública para fomentar el empleo de los discapacitados, la accesibilidad en los transportes públicos y en los inmuebles, así como la producción de bienes y servicios accesibles es enorme. El CESE acoge por tanto con satisfacción el compromiso de crear un juego de herramientas para facilitar la inclusión de criterios de accesibilidad para las tecnologías de la información y la comunicación en las convocatorias de contratos públicos, a la vez que propone ampliar esta práctica a otros productos y servicios.

2.7 El CESE subraya las implicaciones negativas de no adaptar los ordenamientos de la mayoría de los Estados miembros de la UE a la Directiva europea nº 2000/78 sobre igualdad de trato en el lugar de trabajo. El CESE exhorta a la Comisión Europea a utilizar todas los medios disponibles frente a los Estados miembros que no apliquen la Directiva o que lo hagan incorrectamente. Es preciso además emprender medidas destinadas a aumentar la capacidad de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, de los interlocutores sociales y del sistema judicial para garantizar la aplicación efectiva de la Directiva.

2.8 En varios dictámenes anteriores ⁽³⁾, el CESE solicitó que se elaborase una directiva específica sobre discapacidad basada en el artículo 13 del Tratado de la UE para combatir la discriminación de los discapacitados en todos los aspectos de la vida. El CESE está profundamente decepcionado por ello habida cuenta de que en la comunicación comunitaria no se hace referencia alguna a dicha iniciativa. Aun siendo consciente de las dificultades existentes para emprender actualmente con éxito dicha iniciativa, el CESE esperaba que se reconociera al menos la necesidad de adoptar tal Directiva, así como de realizar determinadas acciones preparatorias para preparar el camino.

2.9 El CESE considera que la referida Directiva garantizaría en la Unión Europea un nivel mínimo de protección contra la discriminación en todos los ámbitos. Al contemplar asimismo el acceso a los bienes y servicios, contribuiría además a conseguir un mercado único más eficiente.

⁽¹⁾ «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad», DO C 241 de 7.10.2002.

⁽²⁾ INT/075: «Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras», DO C 193 de 10.7.2001.

⁽³⁾ «Integración de las personas con discapacidad en la sociedad», DO C 241 de 7.10.2002, y «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Año europeo de las personas con discapacidad — 2003 COM(2001) 271 final — 2001/0116 (CNS)», DO C 36 de 8.2.2002.

2.10 El CESE reconoce que los medios de comunicación de masas pueden contribuir mucho a mejorar la visión que de los discapacitados tiene la sociedad. El CESE acogería con satisfacción el establecimiento de una red europea centrada en los medios de comunicación y las discapacidades, que ayudaría a que los medios dieran mejor cobertura informativa a los discapacitados, promoviendo, entre otros aspectos, el intercambio de mejores prácticas entre los propios medios de comunicación. La Broadcasting and Creative Industries Disability Network (Red de industrias audiovisuales y creativas de personas con discapacidad) del Reino Unido podría servir de modelo.

2.11 El CESE acoge con satisfacción que se preste especial atención al plan comunitario de acción sobre la accesibilidad. No obstante, el CESE considera que las propuestas realizadas no permitirán alcanzar adecuadamente el objetivo. Es preciso establecer un marco político apropiado, que ofrezca incentivos económicos a las empresas para que sus locales y servicios pasen a ser accesibles. Ello debería completarse con campañas de sensibilización dirigidas a las empresas para mostrar el peso que tienen los discapacitados como consumidores. Cuando sea necesario, dichas medidas deberán reforzarse con una legislación de obligado cumplimiento que convierta en obligatorias a las normas sobre accesibilidad.

2.12 El CESE acoge con satisfacción el informe presentado por el grupo de expertos sobre el acceso al entorno construido y solicita que la Comisión Europea aplique todas sus recomendaciones, en especial las referidas a la Directiva 89/106/CEE sobre productos de construcción. El CESE también está de acuerdo en que se emprenda la acción seguimiento del estudio sobre los criterios armonizados para una buena accesibilidad de los lugares turísticos⁽¹⁾. El CESE recuerda que la existencia de una legislación adecuada y el uso apropiado de los fondos públicos constituyen la clave para alcanzar el objetivo de la accesibilidad de los lugares turísticos.

2.13 El CESE también acoge con satisfacción el informe sobre los dispositivos de ayuda técnica que presentó recientemente la Comisión Europea y espera con interés la aplicación de sus recomendaciones, teniendo en cuenta especialmente el mercado único, así como la necesidad que tienen los Estados miembros de aumentar la transparencia en todo lo relativo a los productos y los sistemas de reembolso.

3. Recomendaciones y compromisos adicionales

3.1 El CESE subrayó en sus dictámenes anteriores la necesidad de integrar la dimensión de la discapacidad en todos los ámbitos políticos. Acoge por tanto con satisfacción la nueva línea presupuestaria que financiará próximamente un proyecto experimental sobre la integración de las acciones de discapacidad como iniciativa de seguimiento del Año Europeo de las personas con discapacidad. El CESE considera que dicho proyecto experimental representa un primer paso hacia el establecimiento de un programa de acción específico sobre discapacidad centrado en la integración de la discapacidad en todos los ámbitos políticos relevantes.

3.2 El CESE sugiere que se emprendan algunas acciones conforme al referido proyecto experimental, a saber:

- la elaboración de un documento con directrices sobre la manera de integrar la discapacidad en todos los ámbitos políticos destinados a los responsables políticos de la Comisión Europea, en relación con la metodología de la evaluación de impactos;
- la financiación de acciones destinadas a aumentar la capacidad de las organizaciones nacionales representativas de las personas con discapacidad para que se implique activamente en la elaboración de planes de acción nacionales para la inclusión social y el empleo;
- el establecimiento de indicadores estadísticos para evaluar el impacto real de la integración;
- la financiación de acciones para intercambiar información sobre la mejor manera de integrar la discapacidad a escala nacional;
- respecto de cada una de las medidas que deben financiarse con arreglo al proyecto experimental, prestar especial atención a los discapacitados de los futuros Estados miembros;
- la financiación de una red europea centrada en los medios de comunicación y las discapacidades.

3.3 El CESE espera con interés la publicación del próximo Libro Verde sobre la no discriminación y subraya la necesidad de que se adopte un compromiso claro sobre una directiva específica en materia de discapacidad.

3.4 El CESE acoge con satisfacción la implicación de grandes empresas europeas en el Año Europeo de las personas con discapacidad. No debe subestimarse su función de catalizadores respecto de otras empresas. A tenor de su dictamen anterior, el CESE acogería con satisfacción el establecimiento de una red europea centrada en la actividad empresarial y la discapacidad como uno de los resultados concretos del Año Europeo de las personas con discapacidad. Esta red podría contribuir a mejorar la legislación con el fin de aumentar el empleo de personas discapacitadas y la producción de bienes y servicios accesibles, mejorando así la situación de las empresas ante la cuestión de la discapacidad. La red podría además asesorar eficazmente a las nuevas empresas interesadas en intervenir más activamente en materia de discapacidad, con un especial esfuerzo por lo que respecta a las PYME.

3.5 El CESE acoge con satisfacción la campaña emprendida por la Confederación Europea de Sindicatos y sus miembros. El CESE subraya la trascendencia del cometido de los sindicatos y los anima a seguir centrándose en las cuestiones de discapacidad.

3.6 En todos sus dictámenes anteriores, el CESE destacó la importancia de la implicación de organizaciones representativas de las personas con discapacidad en todos los niveles de elaboración de políticas. Todas las instituciones de la UE reconocen el carácter representativo del Foro Europeo de las Personas con Discapacidad y debe por consiguiente atribuírsele un estatuto especial. Un Foro de este tipo, fuerte e independiente, que actúe como supervisor es una de las mejores garantías de que todas las iniciativas de la UE sigan respetando los derechos de los discapacitados.

⁽¹⁾ Véase también el Dictamen del CESE INT/173 sobre el tema «Por un turismo accesible a todas las personas y socialmente sostenible», DO C 32 de 5.2.2004.

3.7 El Foro Europeo de las Personas con Discapacidad no podría cumplir su cometido sin sus miembros nacionales y europeos. Por ello, la ayuda financiera que proporciona la Comisión Europea a las organizaciones europeas que se dedican a las discapacidades específicas y están integradas en el Foro es de importancia vital y debe mantenerse. La diversidad de los movimientos existentes en materia de discapacidad sólo puede preservarse si se proporciona ayuda financiera a las distintas organizaciones europeas dedicadas a discapacidades específicas.

3.8 El CESE desea que se establezca una estructura de supervisión del plan comunitario de acción. La participación de todos los socios relevantes de dicha estructura de supervisión, incluido el Foro Europeo de las Personas con Discapacidad, es esencial para garantizar el éxito del plan de acción. El CESE aspira a formar parte de dicha estructura de supervisión.

3.9 El CESE acoge con satisfacción la contribución del Año Europeo de las personas con discapacidad para lograr la inclusión de la discapacidad en los nuevos órdenes del día políticos, al igual que las cuestiones relativas a la juventud y la cultura. Buen ejemplo de ello es la Resolución del Consejo titulada «Accesibilidad de las infraestructuras y de las actividades culturales para las personas con discapacidad»⁽¹⁾. El CESE subraya la importancia de cerciorarse de que todos los proyectos financiados en las áreas de cultura, juventud y educación con fondos de la UE cumplen los criterios de accesibilidad.

3.10 El nuevo programa de trabajo de la Comisión Europea para 2004 recoge varias iniciativas que atañen a los discapacitados y del compromiso de integrar la dimensión de la discapacidad debe llevar incluir en dichas iniciativas referencias adecuadas a las personas con discapacidad. Algunas de tales iniciativas son:

- la evaluación intermedia del plan de acción eEurope y el plan de acción revisado e-Europa para una Europa ampliada;
- la estrategia de desarrollo sostenible, la nueva propuesta de la Comisión sobre los servicios del mercado interior y las propuestas futuras sobre los servicios de interés general;
- la propuesta de una nueva generación de programas en el ámbito de la educación y de la cultura para después de 2006;
- la Comunicación de la Comisión sobre los derechos de los pasajeros en el sector del transporte;
- la Comunicación de la Comisión sobre las estrategias sociales de inclusión en los países candidatos;

— la propuesta de la Comisión para la revisión de la Agenda de política social europea después de 2005.

3.11 El CESE acoge con satisfacción las referencias al Grupo de Alto Nivel sobre la discapacidad y considera que debería consolidarse el papel que dicho grupo desempeña. La participación del Foro Europeo de las Personas con Discapacidad en las reuniones del referido Grupo ha de ser permanente, como es el caso del comité consultivo para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Los interlocutores sociales de ámbito comunitario también deberían ser implicados en el trabajo del Grupo de Alto Nivel.

3.12 El CESE solicita que, en cualquier trabajo que se emprenda en el futuro en el ámbito de los derechos humanos, se consideren específicamente los derechos de las personas con discapacidades. El CESE aguarda con interés los resultados del estudio que se encuentra actualmente en fase de elaboración sobre la situación de las personas discapacitadas en las instituciones de alojamiento, que deberá ofrecer no solamente una perspectiva general de la situación, sino también propuestas concretas de medidas alternativas a escala comunitaria en favor de este amplio colectivo que componen los discapacitados.

3.13 El CESE acoge con satisfacción el documento que recoge las directrices sobre la cooperación al desarrollo y la discapacidad que se presentó en marzo de 2003 y que se preparó en cooperación con el Foro europeo de las personas con discapacidad y el International Disability and Cooperation Consortium. El CESE exhorta a la Comisión Europea a aplicar el contenido de dicha nota explicativa para asegurarse de que los discapacitados acceden a los fondos de cooperación al desarrollo, también en situaciones de urgencia y de ayuda humanitaria.

3.14 El CESE se compromete a seguir centrándose en las cuestiones de discapacidad. Los esfuerzos realizados por el CESE para garantizar la accesibilidad total de sus nuevos locales y servicios demuestran el compromiso real del CESE, que desea ser un ejemplo en materia de salvaguarda y desarrollo de los derechos de los discapacitados y de sus familias.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Resolución del Consejo titulada «Accesibilidad de las infraestructuras y de las actividades culturales para las personas con discapacidad», 5-6 de mayo de 2003, 8430/03 (Prensa 114) 23.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/434/CEE, de 23 de julio de 1990, relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones realizados entre sociedades de diferentes Estados miembros»

(COM(2003) 613 final — 2003/0239 (COD))

(2004/C 110/09)

El 28 de octubre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de febrero de 2004 (ponente: Sr. RAVOET).

En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. La estrategia de la Comisión en materia de impuesto de sociedades

1.1 La propuesta sometida a examen forma parte de la estrategia de la Comisión en materia de impuesto de sociedades que fue presentada en 2001 ⁽¹⁾, en la que señalaba una serie de obstáculos fiscales a la actividad económica transfronteriza en el mercado interior y anunciaba su intención de eliminarlas a corto y más largo plazo.

1.2 Dicha estrategia prevé una serie de medidas específicas relativas, por ejemplo, a la extensión de las directivas sobre los dividendos, los intereses y cánones y las fusiones, la compensación transfronteriza de las pérdidas, los precios de transferencia y los convenios en materia de doble imposición.

1.3 La Comisión considera que, a más largo plazo, se debe dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para el conjunto de sus actividades a escala comunitaria, de modo que puedan evitarse operaciones ineficaces y costosas que son consecuencia de la coexistencia actual de quince (pronto 25) normativas fiscales diferentes.

1.4 En su Dictamen sobre la «Fiscalidad directa de las empresas», aprobado en 2002 ⁽²⁾, el CESE respaldaba las propuestas de la Comisión Europea destinadas a suprimir, a corto plazo, todo tipo de doble imposición y otros obstáculos fiscales con que se enfrentan las empresas que ejercen actividades transfronterizas en el mercado interior.

1.5 En cuanto a la estrategia a más largo plazo, el CESE aprueba la ambición de un mercado interior sin obstáculos fiscales, pues estima que éste no puede ser sino un medio para lograr establecer unos principios comunes que favorezcan un

mercado interior en el que prevalecería una competencia leal. Estos principios comunes también deberían favorecer los objetivos de simplificación, competitividad y creación de empleo.

1.6 En noviembre de 2003 ⁽³⁾ se hizo un primer balance de la estrategia adoptada por la Comisión Europea en 2001. En él, la Comisión concluye que, tras dos años de trabajo, su estrategia en dos niveles sobre la fiscalidad de las empresas sigue ofreciendo el mejor enfoque para hacer frente a los problemas que se plantean en el mercado interior, y considera que ha llevado a cabo debidamente las acciones e iniciativas prometidas. Esta conclusión fue confirmada con ocasión de la Conferencia europea sobre la fiscalidad de las empresas celebrada en Roma los días 5 y 6 de diciembre de 2003. ⁽⁴⁾

2. Medidas específicas de la estrategia de la Comisión a corto plazo

2.1 Entre los objetivos a corto plazo que la Comisión Europea se ha fijado en su estrategia de octubre de 2001 en materia de fiscalidad de las empresas figura la adopción de propuestas destinadas a actualizar las directivas sobre matrices y filiales y sobre fusiones, así como a ampliar su ámbito de aplicación.

2.2 Lo mismo ocurre con la adopción y la consiguiente actualización de la propuesta de Directiva sobre intereses y cánones, que estaba incluida en el «paquete fiscal» formado por el Código de buena conducta, la Directiva sobre el ahorro y la Directiva sobre intereses y cánones.

2.3 La propuesta de Directiva por la que se actualiza la Directiva sobre matrices y filiales fue adoptada por el Consejo ECOFIN del 22 de diciembre de 2003. El texto definitivo de la misma se publicó en el Diario Oficial el 13 de enero de 2004 ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión, de 23 de octubre de 2001, «Hacia un mercado interior sin obstáculos fiscales— Una estrategia destinada a dotar a las empresas de una base imponible consolidada del impuesto sobre sociedades para sus actividades a escala comunitaria», COM(2001) 582 final.

⁽²⁾ DO 241 de 7.10.2002.

⁽³⁾ Comunicación de 24 de noviembre de 2003 — «Un mercado interior sin obstáculos vinculados al impuesto de sociedades: logros, iniciativas actuales y retos pendientes», COM(2003) 726 final.

⁽⁴⁾ Véase: www.europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/company_tax/conference_rome.htm.

⁽⁵⁾ Directiva 2003/123/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 90/435/CEE, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, DO L 7 de 13.1.2004.

2.4 La Directiva sobre intereses y cánones se aprobó el 3 de junio de 2003 ⁽¹⁾ y deberá transponerse a las legislaciones nacionales antes del 1 de enero de 2004. Con vistas a su actualización, el 30 de diciembre de 2003 ⁽²⁾ la Comisión publicó una propuesta de Directiva por la que se pretende, en particular, incorporar las importantes mejoras aportadas al ámbito de aplicación de la Directiva sobre matrices y filiales.

2.5 Así pues, la propuesta de Directiva sobre las fusiones es la última de las tres propuestas que deberá ser adoptada por el Consejo. Su elaboración se ha basado en un trabajo de consulta importante y destacado, que ha permitido identificar el conjunto de los problemas fiscales vinculados a las reestructuraciones transfronterizas.

3. Propuesta de actualización de la Directiva relativa al régimen fiscal común aplicable a las fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones

3.1 La Directiva en vigor (90/434/CEE) prevé el diferimiento de la tributación de las plusvalías resultantes de las reestructuraciones transfronterizas de sociedades efectuadas por medio de fusiones, escisiones, aportaciones de activos y canjes de acciones.

3.2 Este régimen de diferimiento de la tributación garantiza la neutralidad fiscal de las operaciones de reestructuración, bajo la forma de una exoneración temporal: la imposición sobre las plusvalías se aplaza hasta una cesión ulterior de los activos aportados. Por ello:

- la parte del patrimonio de la sociedad transmitente se transfiere a la sociedad beneficiaria con el mismo valor fiscal,
- la atribución de acciones de la sociedad beneficiaria a los accionistas de la sociedad transmitente no puede dar lugar a imposición alguna a dichos accionistas (de lo contrario, se produciría una doble imposición económica).

3.3 Así pues, esta Directiva de 23 de julio de 1990 permite ya remediar, en algunos casos, el obstáculo transfronterizo que supone la elevada carga fiscal derivada de la reestructuración de sociedades, al garantizar que una operación transfronteriza no resulte en una deuda tributaria más elevada que si la operación se hubiese realizado en el interior de un Estado miembro.

3.4 La propuesta de modernización de esta Directiva sustituye a una propuesta de 1993 que la Comisión retiró en su día. Su objetivo es ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva y mejorar los métodos previstos para el diferimiento de impuestos, preservando, al mismo tiempo, los intereses financieros de los Estados miembros. Además, la propuesta completa otra propuesta de décima directiva en materia de derecho de sociedades destinada a facilitar las fusiones entre sociedades de Estados miembros diferentes.

3.5 Los principales elementos de la nueva propuesta de modernización de la Directiva sobre las fusiones son los siguientes:

3.5.1 La propuesta pretende adaptar la Directiva sobre fusiones de conformidad con las modificaciones introducidas en la Directiva sobre matrices y filiales, es decir:

- El umbral mínimo de participación necesario para que una sociedad sea considerada sociedad matriz o filial se rebajará gradualmente del 25 al 10 %.
- Se actualizará la lista de las sociedades a las que la Directiva les es aplicable, lo que permitirá que englobe a nuevas formas jurídicas de sociedad, incluidas determinadas cooperativas y sociedades de personas, mutuas, cajas de ahorros, fondos y sociedades que desarrollan una actividad mercantil. La nueva lista incluye las sociedades anónimas europeas y las sociedades cooperativas europeas, que podrán crearse a partir de 2004 y 2006, respectivamente.

Esta ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva sobre las fusiones se concretiza mediante la inclusión en la lista de sociedades que figura en el anexo a la Directiva de nuevas formas jurídicas. Se trata, en principio, de la misma lista que la aprobada en el marco de la Directiva por la que se actualiza la Directiva sobre matrices y filiales, la misma que también debería aprobarse en el marco de la Directiva por la que se actualiza la Directiva sobre intereses y cánones.

3.5.2 Asimismo, la propuesta amplía el beneficio de la Directiva (régimen de diferimiento de impuestos) a las sociedades que entran dentro de su ámbito de aplicación que sean sujetos pasivos del impuesto de sociedades en su Estado miembro de residencia, pero que se consideren transparentes, a efectos fiscales, en otros Estados miembros.

3.5.2.1 Sin poner en entredicho el régimen de transparencia, la propuesta de Directiva prevé que este Estado ya no podrá someter a gravamen, con ocasión de las operaciones contempladas en la Directiva, a aquellos de sus sujetos pasivos residentes que posean una participación en dichas sociedades. Esta imposición se aplaza hasta una cesión ulterior de los activos aportados.

3.5.3 Asimismo, la propuesta amplía el ámbito de aplicación a las operaciones de escisión con canje de acciones; es decir, a las operaciones limitadas o parciales que dejan subsistir a la sociedad transmitente. Así, estas operaciones estarán sujetas al régimen de diferimiento de impuestos.

3.5.3.1 Una escisión parcial es una operación consistente en la transmisión de parte del patrimonio de una sociedad, que constituya una o varias ramas de actividad, a una sociedad beneficiaria, sin que ello comporte la extinción de la sociedad transmitente. En contrapartida, la sociedad beneficiaria emite títulos representativos de su capital, que se atribuyen a los socios de la transmitente.

3.5.4 La propuesta garantiza la neutralidad fiscal del traslado de domicilio social de una sociedad anónima europea o de una sociedad cooperativa europea de un Estado miembro a otro. Para ello prevé un régimen de diferimiento de la imposición que evitará que un traslado de este tipo tenga por consecuencia una imposición inmediata sobre las plusvalías derivadas de aquellos de sus activos que deban seguir afectados al establecimiento permanente que la sociedad poseerá a partir de ese momento en el Estado miembro de residencia anterior al traslado de su domicilio social. Este régimen fiscal se referirá, asimismo, a las provisiones o reservas constituidas por la sociedad con anterioridad a dicha operación de traslado, a la posible asunción de pérdidas y a la existencia de un establecimiento permanente en un tercer Estado miembro.

⁽¹⁾ Directiva 2003/49/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros, DO L 157 de 26.6.2003, p. 49.

⁽²⁾ COM(2003) 841 final.

3.5.4.1 Los estatutos de este tipo de sociedades prevén expresamente esta posibilidad de traslado, con el fin de garantizar así el principio fundamental de libertad de establecimiento. Por consiguiente, es imprescindible que esta libertad no se vea obstaculizada por disposiciones fiscales.

3.5.5 La propuesta clarifica que el régimen de diferimiento de la tributación contemplado en la Directiva también podrá aplicarse cuando una sociedad decida transformar una sucursal extranjera en filial.

3.5.5.1 Para que pueda aplicarse el diferimiento de la tributación previsto en la Directiva, los elementos patrimoniales transferidos deberán quedar afectados a un establecimiento permanente de la sociedad transmitente, lo que no es el caso cuando una sucursal de una sociedad extranjera se transforma en filial de esa misma sociedad. En este caso, los elementos patrimoniales transferidos quedan afectados, de hecho, a la sociedad beneficiaria (la nueva filial). Cabe señalar, no obstante, que las operaciones de transformación de sucursales en filiales sí entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, ya que se adaptan a sus objetivos y no perjudican los derechos de imposición del Estado miembro afectado (los elementos patrimoniales permanecen bajo la misma competencia fiscal).

3.5.6 La propuesta prevé, asimismo, que se beneficien de la Directiva las operaciones de canje de acciones en las que la mayoría de los derechos de voto de la sociedad adquirida proceden de socios que no son residentes fiscales en un Estado miembro de la Unión Europea.

3.5.7 Por último, la propuesta introduce normas adecuadas para impedir la doble imposición económica debida a las diferentes normas de valoración de los elementos patrimoniales que se aplican en los distintos Estados miembros. Es el caso de las operaciones de aportaciones de activos y de canjes de acciones.

3.5.7.1 Dado que las plusvalías sobre los activos aportados podrán gravarse ulteriormente a la sociedad beneficiaria, convenía armonizar las normas fiscales nacionales de valoración de las acciones recibidas como resultado de una aportación de activos o de un canje de acciones. Por ello, se ha previsto que se atribuya a estas acciones el valor «real» que los elementos patrimoniales tenían justo antes de producirse una aportación de activos o el valor «real» que las acciones recibidas tenían antes de llevarse a cabo un canje de acciones (no obstante, se prevé una excepción para las acciones propias que la sociedad posee).

4. Observaciones generales

4.1 La Directiva sobre fusiones de 23 de julio de 1990 tiene por objeto garantizar una indispensable neutralidad de las operaciones de reestructuración transfronteriza de las sociedades, al tiempo que vela por que se respeten los intereses financieros de los Estados miembros.

4.2 El Comité acoge positivamente las propuestas de modernización de esta Directiva sobre fusiones que han sido formuladas por la Comisión Europea. Estas propuestas aportan mejoras indispensables y adecuadas a la Directiva de 23 de julio de 1990 y en principio no tienen ninguna consecuencia desfavorable para las empresas respecto de la situación actual. Además, no necesitan ningún nuevo requisito o formalidad fiscal para que las empresas puedan darle cumplimiento.

4.3 El objeto de la propuesta de modernización de la Directiva es perfeccionar y ampliar el régimen de diferimiento del gravamen sobre las plusvalías derivadas de operaciones de reestructuración. Así, se incluye de manera expresa un mayor número de tipos de sociedades (entre las que se encuentran la sociedad anónima europea (SE), la sociedad cooperativa europea (SCE), y las formas de sociedad generalmente adoptadas por las PYME) y de operaciones de reestructuración (como la escisión parcial o la transformación de una sucursal).

4.4 Al extender el régimen de neutralidad fiscal a la SE y la SCE e incluir la hipótesis de traslado del domicilio social, que es algo específico para el estatuto de estas dos formas de sociedad, la propuesta de Directiva facilitará la creación y la gestión de sociedades de dimensión europea, que se verán liberadas de los obstáculos vinculados a la aplicación territorial limitada de las normativas fiscales y del derecho de sociedades de los distintos Estados miembros.

4.5 Todas estas modificaciones permitirán que las empresas —entre las que se contarán, a partir de ahora, un mayor número de PYME— puedan beneficiarse plenamente de las ventajas del mercado único (gracias a una imposición equilibrada de las actividades nacionales y transfronterizas que garantizará la neutralidad de las decisiones en materia de inversión y reestructuración), lo que a su vez debería mejorar su competitividad y tener una incidencia positiva sobre la creación de empleo y la lucha contra el desempleo.

5. Observaciones específicas

5.1 En opinión del Comité, convendría generalizar la cláusula que prevé que toda nueva forma de sociedad instituida por un Estado miembro se añadirá automáticamente a la lista aneja a la Directiva en la que figuran los tipos de sociedades de cada Estado miembro, lo que permitiría resolver los problemas que podrían plantearse en caso de no adaptarse esta lista.

5.2 Asimismo, el Comité considera esencial que la modernización de las Directivas sobre fusiones, sobre matrices y filiales y sobre intereses y cánones se efectúe de manera concordante, tanto por lo que se refiere a la definición del ámbito de aplicación (por ejemplo, la lista de los tipos de sociedades que figura como anexo a las Directivas) como a los requisitos para poder beneficiarse del régimen fiscal previsto (por ejemplo, el nivel de participación, que ha pasado a un 10 % a raíz de la modernización de la Directiva sobre matrices y filiales).

5.3 El Comité considera, asimismo, que la extensión del ámbito de aplicación (a otros tipos de sociedades y a otras operaciones de reestructuración) no es completa, y por tanto, satisfactoria, en la medida en que:

- no incluye todos los tipos de impuestos a los que afectan las operaciones de reestructuración (en particular, los derechos de registro o los derechos de aportación),
- en caso de traslado del domicilio social, el régimen de diferimiento de la imposición queda limitado a las SE y las SCE, y ello cuando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce, en su decisión «Centros»⁽¹⁾, los principios de libertad de establecimiento y de libertad de elección para la localización del domicilio social aplicados a todas las formas de sociedades.

(1) Asunto n° C 212/97 de 9 de marzo de 1999.

5.4 Por último, el Comité insiste en que debe garantizarse la plena neutralidad fiscal de las operaciones de reestructuración transfronteriza, en particular por lo que se refiere a las pérdidas trasladables y la exención aplicable a las provisiones y reservas.

6. Conclusiones

6.1 El Comité respalda plenamente las propuestas de modificación de la Directiva sobre fusiones que han sido formuladas por la Comisión Europea. Dichas propuestas aportan mejoras indispensables y adecuadas a la Directiva, y permitirán que las empresas –entre las que se contarán ahora la SE, la SCE y un mayor número de PYME– puedan beneficiarse plenamente de las ventajas que brinda el mercado único, lo que a su vez

debería mejorar su competitividad y tener una incidencia positiva en la creación de empleo y la lucha contra el desempleo.

6.2 No obstante, el Comité pide a la Comisión que reexamine determinados aspectos esenciales sin resolver, a los que ha hecho referencia en sus observaciones específicas.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)

(2004/C 110/10)

El 20 de enero de 2003, Pascal Lamy, Comisario de Comercio, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborara un dictamen sobre el «Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 2004. Ponente: Sr. PEZZINI.

En su 406º Pleno (sesión del 25 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo aprobó el presente Dictamen por 117 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención.

1. Introducción

1.1 En las últimas décadas, la UE ha venido adaptando y actualizando coherentemente su política en materia de preferencias comerciales en función de las circunstancias. La última revisión sustancial del sistema de preferencias generalizadas (SPG) entró en vigor el 1 de enero de 1995 y abarca un período de diez años a partir de esa fecha. Por consiguiente, tras su expiración el 31 de diciembre de 2004, será necesaria una nueva revisión.

1.2 Las directrices existentes introdujeron una serie de cambios importantes. Sustituían el enfoque tradicional según el cual se concede el acceso al mercado con franquicia de derechos de aduana para cantidades limitadas con el concepto de modulación, que establece preferencias limitadas para cantidades ilimitadas. A su vez, se introdujeron nuevas normas en materia de graduación, por las que se excluyen determinados sectores exportadores de algunos países beneficiarios.

1.2.1 Posteriormente se ofrecieron preferencias adicionales en forma de régimen especial de estímulo. Su propósito era fomentar los objetivos de:

- conseguir un desarrollo sostenible
- asistir a los países menos desarrollados
- eliminar la producción y el tráfico de drogas
- defender los derechos laborales
- proteger el medio ambiente.

1.2.2 Existen disposiciones para la retirada temporal del beneficio del SPG a los países que no respetan los derechos humanos, que han violado de manera grave y sistemática las normas laborales fundamentales, que han presentado deficiencias en los controles aduaneros, que se han visto involucrados en el tráfico de drogas y en actos ilícitos o prácticas comerciales desleales, que han transgredido convenios internacionales relativos a la conservación y la gestión de los recursos pesqueros o que no han cumplido otro tipo de normas. Sin embargo, se ha recurrido a esta sanción en tan pocas ocasiones que ha perdido su eficacia. El único país que está siendo objeto de sanciones de este tipo en la actualidad es Myanmar (Birmania).

1.3 Con el fin de facilitar la aplicación del SPG, en 1998 la Comisión presentó propuestas (COM(1998) 521 final) que recogían disposiciones muy diversas para los productos industriales y agrícolas en un nuevo Reglamento que entraría en vigor el 1 de enero de 1999 y que expiraría el 31 de diciembre

de 2001. El CESE dio su visto bueno a las propuestas⁽¹⁾, que posteriormente se convirtieron en el Reglamento (CE) nº 2820/98 del Consejo.

1.4 En 2001 la Comisión presentó una propuesta (COM(2001) 293 final) para un régimen modificado que cubriría el período del 1 de enero del 2002 al 31 de diciembre de 2004. El CESE también dio su visto bueno a la propuesta⁽²⁾ la cual se plasmaría en el Reglamento (CE) nº 2501/2001 del Consejo.

2. Propuestas de la Comisión

2.1 En un principio la Comisión tenía previsto publicar en septiembre de 2003 un documento donde se recogerían las propuestas del nuevo régimen que entraría en vigor el 1 de enero de 2005. Posteriormente, decidió postergar en un año la introducción del nuevo sistema y presentar una propuesta para un acuerdo provisional durante el período intermedio, la cual suponía una continuación de las actuales directrices con modificaciones relativamente poco importantes, principalmente de índole técnica.

2.1.1 La decisión de aplazar la introducción de cambios esenciales en el sistema se ha explicado, entre otros motivos, por el deseo de esperar conocer el desenlace de la ronda de negociaciones de la OMC en Doha, para no perjudicar así los resultados de dichas negociaciones. A estos factores cabe añadir la queja presentada por la India contra la UE en la OMC. También se consideró que sería apropiado postergar la introducción de las nuevas directrices hasta algún tiempo después de la ampliación de la Unión Europea con el fin de que los nuevos Estados miembros tuvieran más tiempo para adaptarse; uno de ellos, Chipre, en la actualidad es beneficiario del SPG.

2.1.2 Ahora se prevé que este período de diez años del nuevo régimen dé comienzo el 1 de enero de 2006; incluso en el caso de que la ronda de negociaciones de Doha no se aplicara antes de esa fecha, la Comisión ya ha decidido que no intentará prolongar el statu quo. El relativo fracaso de las negociaciones de Cancún no presagia nada bueno para la satisfactoria conclusión de la ronda de Doha dentro del tiempo disponible.

⁽¹⁾ Dictamen sobre la Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2001 - (COM(1998) 521 final — 98/0280 (ACC)), (DO C 40 del 15.02.1999)

⁽²⁾ Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de un plan de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004» (COM(2001) 293 final — 2001/0131 (ACC)) (DO C 311 del 07.11.2001).

2.2 La propuesta de la Comisión para el periodo intermedio se publicó en septiembre de 2003 (COM(2003) 634 final) y el CESE dio, en su momento, su visto bueno a tal régimen. ⁽¹⁾

2.3 De acuerdo con la petición recibida del Sr. Lamy, el CESE expone sus observaciones y recomendaciones sobre cómo deben ser las directrices del nuevo y definitivo régimen de SPG que se introducirá a finales de este período provisional.

3. Comentarios del CESE

3.1 El CESE opina que los objetivos del sistema actual (tal y como se expuso anteriormente) merecen la pena y deben constituir la base de cualquier sistema nuevo que se elabore para sustituir los regímenes actuales.

3.2 Ahora el reto debe ser la creación de un sistema que asegure la eficaz aplicación de las políticas de la UE sobre estos temas.

3.3 En este contexto, el CESE constata que el régimen especial de estímulo no ha conseguido el efecto deseado. En el último recuento, sólo un país (Moldavia) se había incluido en el régimen especial de estímulo a la protección de los derechos laborales (se prevé que un segundo país, Sri Lanka, se incluya en febrero de 2004). Sin embargo, no se incluyó ninguno en el régimen especial a la protección del medio ambiente; es un signo claro de que el régimen especial de estímulo no ha actuado realmente como estímulo. Por lo tanto, el CESE considera que en el proceso de revisión se debería proceder a una remodelación fundamental de los mecanismos.

3.3.1 En un dictamen previo sobre el tema ⁽²⁾ el CESE señala que tal vez las propuestas de la Comisión de mejorar los regímenes no han conseguido, como se esperaba, que los estímulos resultaran atractivos para los países beneficiarios. Esto nos hace plantearnos la cuestión de si es posible incentivar a ciertos países para que se comporten de la forma deseada, dentro de las restricciones que impone el sistema modulado y sus preferencias limitadas.

3.3.2 La reducción global adicional del 3,5 %, que da como resultado una reducción total del 7,0 %, podría constituir un estímulo inadecuado comparado con las enormes sumas de dinero que se mueven en el tráfico de drogas o con el abrumador coste de la ejecución de proyectos medioambientales que supone para las arcas nacionales de los países beneficiarios.

3.3.3 No se puede olvidar la cuestión de cómo estructurar mejor los estímulos; si es preferible conceder la reducción a posteriori a un país beneficiario en reconocimiento del cumplimiento de sus regímenes o, por el contrario, a priori con el fin de alentar a los países correspondientes a adoptar las políticas necesarias. No obstante, ninguno de estos planteamientos

⁽¹⁾ Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005 la aplicación del Reglamento (CE) n.º 2501/2001 relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004 y por el que se modifica el citado Reglamento» (COM(2003) 634 final — 2003/0259 (ACC)), (CES 1623/2003 del 10.12.2003).

⁽²⁾ Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de un plan de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004» (COM(2001) 293 final — 2001/0131 (ACC)), (DO C 311 del 07.11.2001).

conseguirá el efecto deseado a menos que las preferencias tengan la magnitud suficiente como para constituir un aliciente que valga la pena.

3.4 El CESE considera que, sean cuales sean las medidas adoptadas, éstas deberían ser transparentes, coherentes y no discriminatorias. Se deberían basar en normas y criterios acordados internacionalmente, si existen, incluidas las ocho normas laborales fundamentales de la OIT. También deberían ser compatibles con las normas de la OMC y con otras obligaciones contraídas mediante tratados.

3.5 En su dictamen anterior ⁽³⁾ el CESE señalaba que la revisión introducida en aquel momento paralizó total o temporalmente la labor de armonización y de unificación de todas las normas y procedimientos del SPG, y expresó su deseo de que se aprovechara la oportunidad de la revisión de gran alcance que tendrá lugar en 2004 para simplificar, armonizar, racionalizar, codificar, reducir y unificar el conjunto del sistema. Ahora reitera su afirmación y destaca la importancia que confiere a este tema; la simplificación es fundamental para mejorar la aplicación del SPG y para cualquier posibilidad de conseguir sus objetivos. Los regímenes existentes se caracterizan por la falta de claridad, concisión y estructura.

3.6 Uno de los factores que contribuye a la complejidad de los regímenes actuales corresponde al sistema de graduación, según el cual se pueden excluir sectores exportadores específicos de algunos países beneficiarios porque ya no se necesita ayuda para esas industrias en tales territorios y no se puede justificar su prolongación en el contexto de las ayudas a los países en desarrollo aunque se prevea mantenerlas para otras industrias en el mismo país. Si bien el CESE dio su visto bueno ⁽⁴⁾ para conservar el mecanismo de graduación en el contexto de los regímenes provisionales para el período de 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2004, opina que este proceso debería revisarse como parte de una revisión más exhaustiva que debe tener lugar ahora.

3.7 En una serie de dictámenes recientes ⁽⁵⁾ el CESE ha hecho hincapié en la necesidad de que las propuestas legislativas vayan acompañadas de una evaluación de impacto detallada. Asimismo, espera que la Comisión prepare dicha evaluación de impacto de sus propuestas para revisar el SPG.

4. Los puntos de vista de la sociedad civil

4.1 El 10 de junio de 2003 el CESE organizó en su sede de Bruselas una audiencia con representantes de la sociedad civil. Los puntos de vista expuestos en este apartado son un reflejo de las contribuciones que se hicieron por escrito y de las intervenciones en la audiencia.

⁽³⁾ Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la aplicación de un plan de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004» (COM(2001) 293 final — 2001/0131 (ACC)), (DO C 311 del 07.11.2001).

⁽⁴⁾ Ver CES 1122/2001.

⁽⁵⁾ «Dictamen sobre la «Simplificación», Ponente : Sr. Walker (DO C del 21.02.2002), Dictamen sobre la Solicitud de la Comisión Europea al Comité de elaborar un dictamen exploratorio sobre la Comunicación de la Comisión— Simplificar y mejorar el marco regulador» COM(2001) 726 final (DO C 125 del 27.05.2002) y Dictamen sobre la «Simplificación», (DO C del 06.06.2003).

4.2 La opinión general era que el sistema actual no funcionaba como debiera. Algunos de los encuestados dijeron que tenían serias sospechas sobre la ineficacia de los derechos de aduana preferenciales pero que carecían de medios para demostrarlo. Las evaluaciones del éxito del sistema resultan difíciles de realizar porque los datos disponibles son insuficientes. Otros señalaban el desequilibrio existente en el reparto de beneficios: un 75 % del volumen total de la reducción arancelaria va a los países orientales, del cual un tercio corresponde a China. Algunos expresaron su preocupación con respecto a que la mayor parte de los beneficios fuera a los países en desarrollo más avanzados y no a los países menos desarrollados. A menudo, los principales beneficiarios eran los operadores comerciales internacionales y no los Estados. Se pensaba que el efecto del SPG tenía a menudo menor peso que el de otros factores, como por ejemplo, las barreras no arancelarias.

4.3 Se detectaron varios problemas:

- la «erosión arancelaria» está reduciendo el efecto del SPG. Como los derechos arancelarios en general se han reducido, las posibilidades de dar un gran trato preferencial a los países seleccionados disminuyen. Cabe prever que cuando concluyan las negociaciones de Doha se produzcan nuevas reducciones globales;
- el sistema es susceptible de fraude. Para los operadores sin escrúpulos establecidos en países que no cumplen las condiciones de los derechos arancelarios preferenciales resulta relativamente fácil exportar sus mercancías a un país que sí los cumple y desde allí reexportarlas a la UE como si fueran productos de ese país;
- incluso cuando no se ha incurrido en fraude, el proceso de comprobación del país de origen es complejo, especialmente cuando se trata de productos manufacturados que contienen diversos materiales o compuestos. En muchos casos, esto implica condiciones inaceptables para el importador de la UE;
- las normas, especialmente las que se refieren a la graduación, son demasiado complejas y llevan a la confusión y a la controversia;
- hay una falta de cohesión entre el SPG y otros instrumentos de la UE. En algunos casos, los países pueden beneficiarse de contingentes mediante:
 - a) un acuerdo bilateral con la UE;
 - b) contingentes para determinados productos concedidos cada año a favor de los terceros países independientemente de su origen; e
 - c) derechos de aduana preferenciales concedidos bajo el SPG.

4.4 En cuanto a qué objetivos debería perseguir el SPG para el próximo periodo de diez años existía una gran división de opiniones. Las organizaciones sindicales se mostraban firmes en su opinión de que las normas laborales fundamentales, la protección del medio ambiente y la supresión del tráfico de drogas deberían seguir siendo una parte esencial del sistema; incluso hasta el extremo de excluir a los países que no han cumplido las condiciones sea cual sea su situación económica. Por el contrario, las asociaciones comerciales, aunque reconocían la gran importancia de estos temas, estimaban que el SPG no era un instrumento adecuado para tratar tales problemas y que el incluirlos hacía más difícil la aplicación del régimen

arancelario preferencial así como provocaba una cierta inseguridad jurídica.

4.5 Algunos de los encuestados opinaban que la lista actual de países beneficiarios era incongruente porque:

- a) la variedad de etapas de desarrollo es demasiado amplia;
- b) las economías en desarrollo y en transición están entremezcladas;
- c) algunos países beneficiarios también tienen un estatuto privilegiado gracias a acuerdos comerciales bilaterales o regionales.

Otros piensan que el PIB per capita no debería ser un criterio definitorio porque algunos países con un PIB per capita bajo tienen una posición fuerte o incluso dominante en ciertos sectores industriales del comercio mundial. Los representantes de los sindicatos alegaron que las normas laborales fundamentales, la protección del medio ambiente y la lucha contra el tráfico de drogas deben ser el único criterio. Muchos de los participantes sostenían que la lista de beneficiarios debería limitarse a los 49 países de la lista de países menos desarrollados elaborada por las Naciones Unidas.

4.6 Todos estaban de acuerdo en que las preferencias básicas deben concederse a priori y las preferencias especiales –si es que se conceden– a posteriori.

4.7 Las sugerencias para la simplificación incluían:

- reducir la lista de los países beneficiarios;
- reducir el número de sectores industriales y categorías de productos;
- excluir a los países que han firmado un acuerdo bilateral con la UE;
- excluir a los países que se benefician de un acuerdo regional;
- suprimir las preferencias especiales o reducir su número;
- simplificar las normas relativas al país de origen;
- simplificar o suprimir la cláusula de graduación;
- eliminar todos los derechos ad valorem del 3 % o inferiores y todos los derechos específicos de 5 euros o menos.

Los partidarios de limitar los beneficiarios a los 49 países menos desarrollados señalaron que esto acarrearía inmediatamente una simplificación del sistema.

4.8 Ninguno estaba satisfecho con el funcionamiento de la cláusula de graduación y opinaban que había provocado una gran controversia. Uno de los participantes afirmó incluso que el sistema de graduación actual es totalmente ciego y opaco. Se señaló que la pérdida del estatus del SPG conduce con frecuencia a una restricción en la inversión directa extranjera en el país afectado puesto que la inversión se basa en la existencia de derechos de aduana preferenciales; por lo tanto, los países excluidos sufrían un doble castigo. Otro problema es que el periodo de referencia utilizado para actualizar la graduación dista mucho del punto de actualización; por ejemplo, el período de referencia para 2003 es 1997-1999.

4.9 Por lo general, se considera que no sólo hay una falta de coherencia en las políticas generales de desarrollo y comercio de la UE, sino que en ocasiones éstas son contradictorias. Corregir esta situación y conseguir un equilibrio adecuado entre los diversos factores que deben considerarse requerirá un enfoque coordinado por parte de todas las instituciones de la UE y la participación activa de varias Direcciones Generales de la Comisión.

5. Los puntos de vista de terceros países

5.1 El mismo cuestionario se envió a los gobiernos y a las organizaciones representativas de varios países beneficiarios, pero se recibieron muy pocas respuestas. Al considerarse que el índice de respuestas es demasiado bajo como para representar una muestra estadística representativa, los resultados se han excluido de la encuesta. No obstante, el CESE sigue comprometido en la asistencia activa a los países en desarrollo para que adquieran la capacidad de responder a peticiones de este tipo.

6. Observaciones específicas

6.1 Dado su comienzo, escasamente prometedor, es probable que la ronda de negociaciones del GATT de Doha sea tan larga como sus predecesoras. Por lo tanto, el CESE respalda la decisión de la Comisión de proceder a la introducción del nuevo sistema que entrará en vigor el 1 de enero de 2006 y no esperar al desenlace de la ronda de negociaciones de Doha en un futuro.

6.2 La iniciativa «todo, excepto las armas» que ha lanzado la UE para los 49 países menos desarrollados significa que se han excluido del régimen de SPG. Como tienen derecho a exportar el resto de los productos (con algunas excepciones transitorias en el ámbito agrícola) a la UE en cantidades ilimitadas sin tener que pagar derechos de aduana, el SPG ya no se les aplica puesto que no se puede reducir con preferencias lo que ya se ha puesto a cero.

6.3 El SPG es un elemento de la política de desarrollo de la UE. Como tal, debe estar en armonía con los otros elementos de esta política. Los cambios del SPG han de considerarse a la luz de la estrategia de desarrollo general. Esto requerirá un alto grado de coordinación entre las direcciones generales de la Comisión.

6.4 El CESE espera que cuando se introduzca el nuevo sistema, se aproveche la ocasión para armonizar todas las normas y procedimientos del régimen.

6.5 El objetivo primordial del SPG es ayudar a los países en desarrollo a hacer crecer sus economías. No puede ser la solución a todos los problemas a los que se enfrentan los países.

6.6 Se han dirigido varias críticas al SPG existente, a saber:

- hay demasiados países cubiertos por el régimen;
- los regímenes especiales de estímulo han fracasado;
- hay un desequilibrio en el reparto de beneficios;
- el sistema de graduación es demasiado complejo;
- el sistema es susceptible de fraude;
- el efecto del régimen se ha visto reducido por la «erosión arancelaria».

6.6.1 El CESE está de acuerdo en que hay demasiados países cubiertos por el SPG. La lista actual de países que cumplen las condiciones asciende a 174, y en ella existen marcadas diferencias en cuanto al grado de desarrollo, el volumen de intercambios, el PIB per capita, el nivel de industrialización, el grado de

pobreza y la adhesión a normas de responsabilidad social aceptadas internacionalmente.

6.6.1.1 Por otro lado, la lista incluye países comerciantes de suma importancia como China, India, la Federación de Rusia y Sudáfrica, que son importantísimos competidores de la UE en muchos sectores de mercado; en el lado opuesto de la escala, se hallan territorios insulares remotos con economías minúsculas como las islas Christmas, Heard, McDonald, Georgia del Sur y Sandwich del Sur; entre estos dos extremos, se encuentran paraísos fiscales como las Islas Caimán, países ricos en petróleo como Kuwait, con economías bastante desarrolladas, como Egipto, y con regímenes totalitarios como Zimbabue.

6.6.1.2 El CESE está de acuerdo con la propuesta de que el PIB no sea el único criterio utilizado a la hora de determinar la inclusión en los acuerdos SPG. También comparte las preocupaciones que se han venido escuchando en muchos círculos en cuanto a la proporción excesiva de los beneficios que se destina a los países que menos lo necesitan. Con el fin de asegurar que la ayuda bajo el SPG se centre en los países que más lo necesitan, el CESE recomienda que las nuevas directrices excluyan de la participación a los que en entren en las siguientes categorías:

- países a los que las Naciones Unidas no considera «países en desarrollo»;
- países que han firmado acuerdos comerciales bilaterales con la UE;
- países miembros de la OPEP;
- países que llevan a cabo un programa de armas nucleares;
- países que actúan como paraísos fiscales.

6.6.1.3 Para no discriminar a los países que han suscrito acuerdos bilaterales o regionales con la UE, deberían poderse modificar los acuerdos existentes de tal modo que se plasme en ellos cualquier beneficio al que actualmente pudiesen tener derecho bajo los acuerdos SPG.

6.6.2 El CESE otorga mucha importancia al fomento del cumplimiento de normas laborales fundamentales, a la protección del medio ambiente y a la lucha contra el tráfico de drogas, pero hay que tener en cuenta que el régimen de SPG actual ha resultado totalmente ineficaz a la hora de lograr estos objetivos. Se ha incluido un solo país en el régimen especial de estímulo a la protección de derechos laborales y ninguno a la protección del medio ambiente; y, por otro lado, no hay pruebas de que el régimen especial de estímulo para la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, del que se han beneficiado doce países, haya tenido algún impacto en dicho tráfico.

6.6.2.1 El CESE considera que carece de sentido prolongar un sistema que, aunque tiene objetivos admirables, ha fracasado de forma tan evidente en la práctica. Opina que se debe estudiar la posibilidad de hallar otras formas más eficaces de lograr estos valiosos objetivos. Pero si se estima que el SPG debería emplearse para este fin, entonces lo más adecuado sería hacer un mayor uso del mecanismo de retirada temporal. Hasta el momento sólo se ha recurrido a él para un país de una lista de 174, a pesar de que el incumplimiento de las normas necesarias se detecta fácilmente en diversos lugares. En muchos casos, esto se debe a que se considera poco político defender u oponerse a los regímenes de determinados países. El CESE no puede aceptar la subordinación de las cuestiones de principio a las conveniencias políticas.

6.6.2.2 El CESE recomienda que, como parte de las nuevas directrices, la Comisión dicte normas claras para la protección de los derechos laborales y del medio ambiente, la eliminación del tráfico de drogas, el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, el fomento del desarrollo sostenible, así como para otros asuntos de interés como la protección del consumidor y el bienestar de los animales. A los países que incumplan de forma grave y sistemática estas normas deben, en primer lugar, advertírseles sus infracciones para que las corrijan. Si, pese a todo, hacen caso omiso, debe presentarse una advertencia pública en la que se comunique al país que si sigue incumpliendo las normas antes de una determinada fecha, se procederá a la retirada temporal de todas las ventajas del SPG. A los países que no reaccionen ante tales advertencias se les deben retirar todas las preferencias hasta que no cumplan con las condiciones. Con el fin de obtener el efecto deseado, esto debe considerarse como una medida de aplicación rutinaria, cuando sea el caso, y no como último recurso en casos extremos.

6.6.2.3 Si existen normas aceptadas internacionalmente, como en el caso de las normas laborales fundamentales de la OIT (¹), éstas deberían constituir la base de las normas de aplicación de la UE. Sin embargo, la ausencia de dichas medidas internacionales no debería constituir un impedimento a la hora de formular y aplicar las correspondientes normas de la UE. La UE tiene la facultad de exigir las condiciones que considere oportunas sobre el desarrollo del comercio preferente. La tentación de mostrar connivencia con el tráfico de drogas, de hacer la vista gorda a las violaciones de los derechos humanos y al expolio del medio ambiente es muy fuerte: es necesario proporcionar una fuerza compensatoria adecuada. Al mismo tiempo, es importante destacar el imperativo moral de estas cuestiones con el fin de hacer frente a la acusación de que dichas condiciones no son más que otra forma de barrera no arancelaria.

6.6.3 El CESE reconoce que existe un desequilibrio en la distribución de beneficios actual: los principales beneficiarios son los países de desarrollo más avanzados y no los que tienen más necesidades de ayuda. Estima que la supresión de las categorías expuestas en el punto 6.6.1.2 corregiría en cierto modo el desequilibrio. Con el fin de promover el desarrollo económico en los países pobres, las preferencias para productos deben fijarse principalmente de acuerdo con el interés en exportar del país beneficiario. Esto simplificaría el proceso considerablemente en el caso de que tuviera que realizarse una cierta reconversión de los sectores industriales y una modificación de las categorías de productos cubiertas por el sistema.

6.6.4 El CESE admite que el sistema actual de graduación es demasiado complejo y que ha producido bastante controversia y descontento, especialmente en los países sujetos a él; es obvio que necesita mejorarse, pero el CESE no está de acuerdo con los partidarios de suprimir la graduación. La graduación no debe considerarse como una sanción; se trata, más que nada de reconocer que las preferencias han funcionado y que un determinado sector industrial ha avanzado hasta el punto de no requerir más asistencia preferencial. Este es justo el caso, tal y como lo demuestra el hecho de que ocho de cada nueve industrias graduadas hasta ahora han seguido aumentando el volumen de sus exportaciones a la UE tras la graduación. La suposición de que los sectores, y los países, llegarán finalmente a esta fase es inherente al SPG.

6.6.4.1 El CESE recomienda que la graduación del sistema se simplifique, se haga más transparente y combine una evaluación económica estadística –basada en una fórmula de indicadores de mercado– con una evaluación de mercado seria del sector en cuestión. Para la DG Empresa sería beneficioso participar en este ejercicio; debería hacerse un sondeo de las opiniones de la industria europea. Asimismo, el intervalo entre el punto de graduación y el periodo de referencia ha de reducirse.

6.6.4.2 El CESE recomienda que la disposición introducida en los acuerdos provisionales, según la cual el proceso de graduación no debería aplicarse a ningún país beneficiario cuyas exportaciones a la CE representen menos del 1 % del total de las importaciones comunitarias cubiertas por el sistema comunitario de preferencias en, al menos, uno de los años de referencia, debe mantenerse en las directrices para el nuevo sistema definitivo. De hecho, considera que se debería estudiar la posibilidad de aumentar esta limitación.

6.6.5 El CESE se muestra preocupado por la incidencia del fraude y considera que se debe introducir cualquier medida capaz de reducirlo. Las normas de origen son demasiado complejas y difíciles de aplicar; inducen a confusión y requieren un conocimiento exhaustivo de una gran cantidad de textos legales; por consiguiente, constituyen una restricción para el comercio e incitan al fraude. Demasiado a menudo los países beneficiarios actúan solamente como «distribuidores» de productos de países no beneficiarios. El índice de certificados modelo A del SPG que fueron emitidos de forma incorrecta o falsificados en ciertos países de origen en los años noventa es un ejemplo de ello. Es preciso introducir un sistema eficaz de inspección, verificación y aplicación. Ello exigirá un fortalecimiento de los servicios de aduana dentro de la UE y una mejor coordinación entre ellos.

6.6.5.1 Es preciso exigir también a los países beneficiarios que intensifiquen sus controles; a todos aquellos países beneficiarios que hayan tolerado actos fraudulentos utilizando mecanismos de control ineficaces se les deberá privar de los beneficios de forma temporal. La UE asume cada año un coste de más de 2 200 millones de euros por la pérdida de ingresos en concepto de derechos de aduana con el fin de financiar el régimen SPG. A su vez, los países que participan en el régimen obtienen beneficios anuales colectivos por valor de dicha cantidad: si la UE brinda ventajas de tal magnitud, tiene derecho también a imponer en qué condiciones pueden obtenerse.

6.6.5.2 También es necesario intensificar el contacto y la colaboración entre los servicios aduaneros de la UE y de los países de procedencia. Para crear vínculos entre los funcionarios de aduanas de la UE y sus homólogos en los países en desarrollo, se requerirán seguramente compromisos financieros a escala comunitaria y centros de formación para los servicios aduaneros de estos países. Del mismo modo, es preciso tener en cuenta el elemento de seguridad de esta situación: en el contexto actual hay que reconocer que en realidad las fronteras exteriores de la UE no sólo se encuentran en los límites de los Estados miembros, sino cada vez más en el territorio de los países de los que proceden las importaciones. En la actualidad el CESE está elaborando un dictamen sobre este tema (²).

(²) Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2913/92, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario» COM(2003) 452 final — 2003/0167 (COD).

(¹) Normas de la OIT, 29, 87, 98, 100, 111, 138 y 182.

6.6.6 El CESE reconoce que la eficacia de las preferencias SPG disminuye de manera constante a causa del progresivo desarme arancelario global, resultado de las sucesivas rondas de negociaciones del GATT. Considera que esta situación es inevitable y no necesariamente indeseable. Se ha demostrado a las claras que las reducciones arancelarias globales han sido muy eficaces a la hora de estimular el comercio mundial y que el aumento del comercio mundial beneficia a todos los países comerciantes. De hecho, la evolución de este proceso es tal que las nuevas directrices, que se ha previsto que permanezcan en vigor durante un periodo de diez años, podrían ser el último sistema de reducción arancelaria convencional que aplica la UE.

6.7 El CESE opina que las normas de origen actuales que se aplican al comercio preferencial son demasiado complejas: imponen condiciones de aplicación innecesarias para los importadores de la UE y, de este modo, crean un sistema caracterizado por la opacidad y la confusión. Dicho sistema sólo puede generar fraude. El CESE desearía que se sustituyeran estas normas por otras nuevas elaboradas a partir de las líneas de las que están en vigor para productos no preferenciales.

6.8 Otro modo de simplificar sería la eliminación de derechos de aduana si un trato preferencial da como resultado: derechos ad valorem de un 3 % o una cifra inferior; derechos específicos de 5 euros o menos.

6.9 Con el fin de dar tiempo a los gobiernos de los países en desarrollo y a los importadores de la UE para adaptar sus planes, cualquier cambio en el trato preferencial de un país debe hacerse público un año antes de la entrada en vigor.

6.10 El Comité considera que las nuevas directrices deben ser: simples, predecibles, fáciles de aplicar, coherentes, transparentes, pertinentes, justas, estables a lo largo del tiempo.

7. Conclusiones

7.1 El CESE respalda la decisión de la Comisión de que el nuevo SPG entre en vigor el 1 de enero de 2006.

7.2 El CESE insta a que se aproveche la ocasión para armonizar, unificar y racionalizar las normas y los procedimientos del SPG en las nuevas directrices.

7.3 El CESE considera que la Comisión debería elaborar una evaluación de impacto detallada con sus propuestas para las nuevas directrices.

7.4 El CESE reconoce que el régimen especial de estímulo existente es ineficaz y opina que debería retirarse; en su lugar,

la Comisión debe dictar normas aceptadas internacionalmente basadas en los principios fundamentales de la sociedad europea; a los países que infrinjan cualquiera de las normas se les debería denegar temporalmente el acceso a los derechos de aduana preferenciales.

7.5 El CESE está de acuerdo en que en el SPG participan demasiados países y considera que su número debería reducirse del modo en que se expone en el texto.

7.6 El CESE recomienda mantener el mecanismo de graduación, aunque simplificado y más transparente.

7.7 El CESE se muestra preocupado por la incidencia de casos de fraude en el sistema actual y pide que se introduzcan controles más estrictos.

7.8 El CESE considera que las normas de origen preferenciales son demasiado complejas y opina que deberían simplificarse de acuerdo con las líneas de las actuales normas de origen no preferenciales.

7.9 El CESE considera que la simplificación del sistema debería constituir el objetivo primordial de las nuevas directrices. Espera que las propuestas que ha realizado, entre las que se hallan reducir el número de países beneficiarios, sustituir el régimen especial de estímulo por el mecanismo de retirada temporal que se basa en normas claramente definidas, reemplazar las actuales normas de origen por normas basadas en las no preferenciales, limitar el intervalo de tiempo entre la graduación y el periodo de referencia, así como reconvertir los sectores industriales y modificar las categorías de productos cubiertas por el régimen, nos ayuden a conseguir este objetivo.

7.10 El presente dictamen, elaborado a petición del Sr. Lamy, constituye un primer paso importante en la consulta de la sociedad civil al respecto. El CESE opina que la introducción de las nuevas directrices debe venir precedida de otras consultas oportunas y de gran alcance sobre las propuestas con las partes interesadas, tanto de la UE como de los países en vías de desarrollo.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las repercusiones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe»

(2004/C 110/11)

El 21 de enero de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «Las repercusiones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe»

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. SOARES).

En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, 8 votos en contra y 15 abstenciones, el presente dictamen.

1. Síntesis del dictamen

1.1 El proceso de constitución de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por Estados Unidos, constituye una iniciativa de gran amplitud encaminada a transformar la región de las Américas en uno de los más extensos espacios comerciales del mundo con más de 800 millones de personas, un PIB global de más de 11 billones de euros e intercambios comerciales de 3,5 billones de euros.

1.2 A pesar de las distintas vicisitudes del proceso y de las dudas manifestadas por algunos sobre el respeto de los plazos fijados en el calendario, el hecho es que, de momento, se mantiene enero de 2005 como fecha final de las negociaciones para que el ALCA entre en vigor en diciembre de ese mismo año. Por otra parte, el fracaso de la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada del 10 al 14 de septiembre de 2003 en Cancún ha dado un nuevo impulso al proyecto ALCA, cuya cumbre extraordinaria acaba de decidirse que se celebrará en enero de 2004. En efecto, la Cumbre ministerial del proyecto ALCA celebrada a mediados de noviembre de 2003 en Miami ha permitido desbloquear las negociaciones a fin de mantener la fecha oficial de entrada en vigor (diciembre de 2005). No obstante, el acuerdo alcanzado en esta cumbre prevé un ALCA aligerado.

1.3 Una de las características del proyecto ALCA, que constituye la principal crítica de numerosos sectores de la sociedad latinoamericana, es su lado exclusivamente comercial, que no hará más que acentuar las asimetrías existentes en una región donde EE UU representa, por sí solo, un 77 % del PIB de las Américas y un 62 % del conjunto de las exportaciones del continente.

1.4 Las posiciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe (ALC) frente a este proyecto son muy divergentes: por una parte, el mundo de los negocios ve en el proyecto ALCA una posibilidad de acceso al gran mercado estadounidense, aunque algunas empresas temen la competencia de EE UU y Canadá; por otra parte, hay algunos sectores, agrupados en torno a la Alianza Social Continental (sindicatos, ONG, universidades), que rechazan el proyecto ALCA, sobre todo teniendo en cuenta que las principales preocupaciones de dichos sectores –respeto del medio ambiente, derechos de los trabajadores,

exclusión social, deuda exterior, democracia y respeto de los derechos humanos, explotación infantil y respeto de las comunidades autóctonas– no se consideran o no son tenidas suficientemente en cuenta en el proyecto.

1.5 Es imprescindible que la UE se comprometa en sus relaciones con ALC con más voluntad política, sobre todo teniendo en cuenta que están en juego sus intereses económicos y comerciales. La UE no debe olvidar que la entrada en vigor del TLCAN tuvo importantes repercusiones negativas para las empresas europeas, que perdieron la mitad del mercado mexicano. A pesar del Acuerdo de Asociación que la UE negoció en muy poco tiempo con México, no se han recuperado todas las cuotas de mercado perdidas.

1.6 El contexto político y social actual en América Latina es favorable a que la UE concluya con éxito las negociaciones con sus socios de ALC, y en particular con el MERCOSUR.

1.6.1 La elección de Luis Inácio Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina son signo de una exigencia de cambio en la región. Además del gran interés que ambos tienen en el desarrollo del MERCOSUR antes incluso de la conclusión del ALCA, desean también favorecer las relaciones con la UE.

1.6.2 Hoy, más que nunca, hay una necesidad manifiesta de Europa en un continente latinoamericano y caribeño en crisis. La UE sigue siendo sido considerada como un modelo social y político de referencia. El gran reto frente al cual se hallan actualmente los países ALC es encontrar un modelo económico y social alternativo al del «consenso de Washington» y al proyecto de integración con EE UU, considerado excesivamente hegemónico.

1.7 No obstante, si bien este deseo de más Europa en la sociedad latinoamericana, en particular entre las élites, parece evidente, la UE debe hacer un gran esfuerzo para incluir mejor a la sociedad civil en su estrategia. Sólo mediante un compromiso político decidido, con una información adecuada y eficaz y con la participación de la sociedad civil podrá ponerse de manifiesto que se trata de un proyecto ventajoso para ambas partes. La UE no puede permitirse cometer el mismo error que se le achaca al proyecto ALCA.

1.8 La UE debe también tomar buena nota del fracaso de las negociaciones multilaterales de Cancún y tener en cuenta que sus socios internacionales, por ejemplo EE UU, están decididos a utilizar otros canales, como el bilateralismo o el birregionalismo, para hacer avanzar el comercio internacional. El fracaso de Cancún constituye, en opinión de EE UU, un nuevo motivo para seguir adelante con las negociaciones del ALCA. En este contexto, el CESE entiende que la UE y el MERCOSUR deben mostrar una mayor voluntad política a fin de concluir un acuerdo de asociación, superando las vacilaciones y obstáculos que toda negociación comporta. Para alcanzar ese mismo objetivo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por una parte, y con el Mercado Común Centroamericano (MCCA), por otra, el Consejo de la UE debe otorgar un mandato a la Comisión Europea para que ésta pueda iniciar las negociaciones. De otro modo, la Unión verá que su ambición de convertirse en un socio estratégico para América Latina pierde fuerza, con el peligro de debilitar su papel en el diseño de las nuevas normas del comercio y de la gobernanza mundial. Los países de ALC constituyen aliados naturales por razones culturales, políticas y económicas, y son necesarios para redefinir el papel de Europa en la política mundial.

1.9 Por lo tanto, la UE no puede permitirse seguir una política reactiva en relación con sus socios de ALC. No hay que esperar a avanzar en las negociaciones del ALCA para progresar en la asociación estratégica UE-ALC. En este terreno de la política y el comercio internacionales la UE debe adoptar una verdadera actitud de liderazgo.

1.10 La UE no puede seguir indiferente a las aspiraciones y justas reivindicaciones de los pueblos de ALC, por lo que debería dar un nuevo impulso político a sus relaciones con esta región y multiplicar sus esfuerzos para concretar los compromisos de las cumbres de Río en 1999 y de Madrid en 2002. Así, la UE debe redefinir su estrategia, basándose en los siguientes puntos:

- elaboración de un plan de acción y un calendario de negociaciones concreto, con propuestas que recojan también los intereses de los países de ALC,
- liberalización comercial que favorezca las economías de cada una de las dos zonas,
- una mayor participación de la sociedad civil organizada en todas las fases de la negociación,
- la persecución de una política de apoyo a las agrupaciones regionales de ALC,
- la defensa de un modelo social coherente en sus relaciones con ALC con miras a la promoción de la cohesión social,
- un aumento significativo de los medios financieros, coherente con la importancia estratégica de la región;
- disociación entre la celebración del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR y la finalización de la Ronda de negociaciones de Doha,
- la rápida celebración de acuerdos de asociación con los otros bloques regionales como la CAN y el MCCA,

- la reactivación del diálogo político interregional, y, por consiguiente, el reforzamiento de la presencia ministerial europea en los foros interministeriales, a semejanza de los encuentros entre la UE y el Grupo de Río.

2. El proyecto de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

2.1 Antecedentes del proyecto de ALCA

2.1.1 La idea de una integración de todos los países de las Américas es muy antigua, pero nunca ha podido culminar por falta de consenso entre aquéllos. El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se halla actualmente en plena negociación, constituye un serio intento en dicho sentido. De hecho, nos hallamos al comienzo de la fase final del proceso.

2.1.2 El proyecto se basa en una iniciativa estadounidense que se enmarca en el contexto específico de los años ochenta. El gobierno del presidente Reagan lanzó en 1982 la Caribbean Basin Initiative (Iniciativa de la Cuenca del Caribe) con objeto de iniciar un programa de asociación económica basado en la apertura de los mercados y la iniciativa privada. En enero de 1988 firma un acuerdo de libre comercio con Canadá. Más tarde, bajo el gobierno de George Bush, se inician las conversaciones para la ampliación de dicho acuerdo a México. Las conversaciones concluyeron bajo el gobierno de Clinton, dando lugar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

2.1.3 En 1990, el presidente George Bush anunció su proyecto «Enterprise for the Americas Initiative» (Iniciativa Empresa para las Américas), con el que se pretendía crear una zona de libre comercio que abarcara todo el continente y establecer un fondo destinado a fomentar la continuación de las reformas económicas, atraer inversiones internacionales y reducir la deuda de los países latinoamericanos.

2.1.4 Por su parte, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe (ALC) acogieron con entusiasmo este proyecto de una amplia alianza económica.

2.1.5 Desde el principio de su mandato, el gobierno de Clinton hizo suya la idea de unir a toda América por medio de un acuerdo de libre comercio. En 1994, se celebró en Miami la Primera Cumbre de las Américas, a la que asistieron los 34 jefes de Estado y de Gobierno del continente, con excepción de Cuba⁽¹⁾.

2.2 Directrices y principios generales del proyecto

2.2.1 Los participantes en la Cumbre de Miami aprobaron un Plan de Acción y una Declaración de Principios en los que se recogían las directrices y los principios generales del proyecto, cuyo objetivo central era la creación de un espacio de libre comercio mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio y a la inversión.

⁽¹⁾ Los países que participan en el proyecto son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

2.2.2 El Plan de Acción tenía por objeto fomentar la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, y constaba de otros tres capítulos: preservar y reforzar la democracia; luchar contra la pobreza y la discriminación; y alcanzar el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

2.2.3 En la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago en abril de 1998, se modificó este Plan de Acción pero sin cambiar sus principales orientaciones. Los cuatro capítulos pasaron a ser los siguientes: educación; democracia, justicia y derechos humanos; integración económica y libre comercio; y erradicación de la pobreza y de la discriminación. Aunque el contenido económico siguió ocupando un lugar predominante en el proyecto, a petición de Brasil y de otros países se concedió gran importancia a los aspectos sociales de la educación y la eliminación de la pobreza.

2.2.4 El Plan de Acción volvió a modificarse. El capítulo sobre la educación, terreno en que no se había avanzado nada en las negociaciones, fue eliminado. No obstante, a instancias de Canadá, en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001, se incluyó un nuevo tema: al refuerzo de la democracia, la prosperidad económica y la realización del potencial humano se añadió el tema de la conectividad (acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación).

2.3 Estructura de las negociaciones

2.3.1 Estas distintas cumbres de jefes de Estado y de Gobierno forman parte de la compleja estructura del proceso de negociación. Los mandatarios se reúnen cada tres o cuatro años y su labor consiste en apoyar las líneas generales del proyecto elaboradas a otros niveles de la negociación, así como en dar a conocer la voluntad política de sus países. No obstante, la instancia política que ocupa un lugar central en la estructura de negociación es la de los ministros de Comercio, que se reúnen aproximadamente cada 18 meses para determinar las orientaciones generales del ALCA.

2.3.2 Existe un nivel administrativo constituido por los vices-ministros de Comercio, agrupados en el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). Este Comité desempeña un papel clave en el sentido de que guía los trabajos de los nueve grupos de negociación, decide la estructura general del futuro acuerdo de libre comercio y los asuntos institucionales y vela por la transparencia del proceso de negociación.

2.3.3 Por último, existe un nivel de carácter técnico. Se trata de los negociadores y expertos, que se reúnen en nueve grupos de negociación y cubren los siguientes ámbitos: 1) acceso a los mercados; 2) inversiones; 3) servicios; 4) compras del sector público; 5) solución de controversias; 6) agricultura; 7) derechos de propiedad intelectual; 8) subsidios, antidumping y derechos compensatorios; y 9) política de competencia.

2.3.4 Estos diferentes grupos cuentan con el apoyo técnico y analítico del Comité Tripartito compuesto por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2.4 Fases de las negociaciones

2.4.1 Primera fase de las negociaciones

2.4.1.1 Desde la Cumbre de Miami, la negociación del proyecto ALCA ha pasado por varias fases. La primera, de 1994 a 1998, fue una etapa preparatoria en la que se estableció la estructura básica del proyecto. En ella se celebraron cuatro reuniones ministeriales (junio de 1995 en Denver; marzo de 1996 en Cartagena; mayo de 1997 en Belo Horizonte; y marzo de 1998 en San José).

2.4.1.2 En esta primera fase se adoptaron los principios rectores de las negociaciones del ALCA. Así, se acordó adoptar las decisiones por consenso y que el ALCA constituyera un compromiso único y se ajustara a las normas y la disciplina de la OMC. Por último, se decidió, merced a la insistencia del MERCOSUR y especialmente de Brasil pero en contra del deseo de los estadounidenses, que el ALCA fuera compatible con otros acuerdos regionales o bilaterales y que la adhesión a este acuerdo pudiera hacerse de manera individual o dentro de un bloque regional. A partir de ese momento, varias agrupaciones regionales tienen un portavoz único en las instancias de negociación del ALCA, como la Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y, posteriormente, cuatro países⁽¹⁾ del Mercado Común Centroamericano (MCCA) denominados CA-4.

2.4.1.3 Durante esta primera fase de las negociaciones, las partes procedieron también a recabar información, adquirir conocimientos y sentar las bases de las futuras negociaciones.

2.4.2 Segunda fase de las negociaciones

2.4.2.1 En la cumbre de Santiago de Chile, los jefes de Estado y de Gobierno expresaron su voluntad de seguir avanzando en el proyecto de las Américas. En esta segunda fase, los ministros, que se reunieron en dos ocasiones (en noviembre de 1999, en Toronto, y abril de 2000, en Buenos Aires), anunciaron para enero de 2001 la entrada en vigor de medidas para facilitar el comercio. Por otra parte, los grupos de negociación presentaron a los ministros un anteproyecto del ALCA.

2.4.2.2 Debido a las presiones de la sociedad civil, se decidió hacer público el anteproyecto, con el fin de aumentar la transparencia del proceso. Los ministros reiteraron su voluntad de finalizar el proyecto para enero de 2005 al objeto de que pudiera entrar en vigor en diciembre de ese mismo año.

2.4.3 Tercera fase de las negociaciones

2.4.3.1 La tercera fase de las negociaciones comenzó con la celebración de la Tercera Cumbre de las Américas en abril de 2001 en Quebec. Los jefes de Estado y de Gobierno emitieron allí una declaración en la que se incluían amplios compromisos sociales y económicos. Se adoptó asimismo una cláusula democrática por la que se acordaba celebrar consultas en el caso de que uno de los países participantes renunciara a las instituciones democráticas. No se precisaron las posibles sanciones.

⁽¹⁾ El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Costa Rica no forman parte de dicho grupo.

2.4.3.2 El objetivo de esta tercera fase consistió en la preparación de una nueva versión más elaborada del futuro acuerdo. En la séptima reunión ministerial celebrada en noviembre de 2002 en Quito se publicó un nuevo borrador del proyecto de acuerdo y se establecieron las directrices para las negociaciones de los siguientes dieciocho meses. Los ministros también crearon un Programa de Cooperación Hemisférica destinado a favorecer la participación efectiva de las economías más pequeñas del continente en el ALCA. Con la reunión de Quito, las negociaciones entraron en la fase final, copresididas por Estados Unidos y Brasil.

3. Características del proyecto y obstáculos para su realización

3.1 El ALCA daría origen a una de las mayores zonas de libre comercio del mundo, con un mercado de más de 800 millones de personas, un PIB global de más de 11 billones de euros y flujos comerciales por valor de 3,5 billones de euros.

3.2 Sin embargo, el proceso de integración se caracteriza por su asimetría y su polarización hacia Estados Unidos. En efecto, hay muy pocos países americanos para los que Estados Unidos no sea el primer socio comercial. Las únicas excepciones son Argentina, Paraguay y Uruguay, cuyo primer socio comercial exterior es Brasil.

3.3 En 2000, la economía estadounidense representó por sí sola el 77 % del PIB de las Américas y el 62 % de todas las exportaciones del continente. Brasil, Canadá y México suponen, respectivamente, un 6 %, un 5 % y un 4 % del PIB continental. Los 30 países restantes representan el 8 %. Pequeños países como Nicaragua y Haití suponen, juntos, el 1/2000 del total. El TLCAN y el MERCOSUR aportan, respectivamente, un 87 % y un 9 % del PIB total, así como un 90 % y un 6 % del comercio continental.

3.4 Las cifras del PIB per cápita confirman dicha asimetría: Estados Unidos ocupa el primer lugar con 34 400€ per cápita, seguidos de Canadá (21 930€), Argentina (6 950€), Uruguay (6 000€), México (5 560€) y Brasil (3 060€). En el extremo opuesto se encuentran Nicaragua y Haití con 745€ y 480€ per cápita, respectivamente. Por lo tanto, se trata de un proyecto que integra economías muy dispares con un nivel de desarrollo muy diferente (1).

3.5 Estas asimetrías y desigualdades llevaron a plantear el problema de las eventuales repercusiones de una integración económica profunda en las llamadas «economías más pequeñas», para las que no está previsto ningún fondo de desarrollo ni red de seguridad alguna. La integración de estas economías en el proceso del ALCA se ha convertido en un reto considerable. Dichos países, 25 en total (2), tropiezan con grandes dificultades para participar en las negociaciones. La insuficiencia de recursos financieros y humanos para continuar estas negociaciones constituye un obstáculo importante. La única medida de compensación adoptada hasta hoy como contrapeso a estas asimetrías ha sido la de un calendario con etapas más largas para la liberalización comercial de las economías más pequeñas.

(1) El conjunto de las cifras proviene de la DG Comercio de la Comisión Europea.

(2) Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

3.6 Los efectos de la falta de una cláusula social es probable que sean tanto más grandes por cuanto en estos diez últimos años la ortodoxia de las políticas de ajuste estructural ha generado un incremento considerable del desempleo y un aumento de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe que, según la CEPAL, alcanzó en 2002 a más de 220 millones de personas, lo que equivale a 43,4 % de la población (3). Por lo demás, los problemas sociales, económicos y políticos que padece este continente no han facilitado el desarrollo de las negociaciones desde la Cumbre de Quebec.

3.7 A pesar de las constantes reformas realizadas desde hace veinte años, las economías de los países de ALC siguen teniendo muchas dificultades para lograr un crecimiento económico sólido, estable y competitivo. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala que en 2002 el crecimiento del PIB fue negativo por segundo año consecutivo, con un -1,9 %, y llama a este período «media década perdida.»

3.8 Un ejemplo lo constituye Argentina, que desde diciembre de 2001 se encuentra en una situación de crisis sin precedentes. Tras el estallido de la crisis, Argentina optó por acercarse a sus socios del MERCOSUR para reforzar dicha integración regional y desarrollar vínculos más intensos con Europa y también para distanciarse de la estrategia de alineamiento automático con Washington. La profundización del MERCOSUR y las relaciones con la UE también constituyen una prioridad para el presidente brasileño, Luis Inácio Lula da Silva.

3.9 Dicho esto, Brasilia no pretende dar un giro radical a su posición sobre el ALCA. Su estrategia busca sobre todo desarrollar las negociaciones entre el MERCOSUR, la CAN, los países del Caribe, Guyana y Surinam para establecer un Acuerdo de Libre Comercio Sudamericano (ALCSA), lo que permitiría a los países de ALC reforzar su posición en las negociaciones del ALCA. En diciembre de 2002, las partes interesadas en el proyecto fijaron un calendario: eliminación de las barreras aduaneras a finales de 2003 y entrada en vigor del proyecto en 2005. Dentro de esa lógica de vincular toda América del Sur al MERCOSUR para finales de 2003, el gobierno de Lula ha conseguido que Perú firme con el MERCOSUR un acuerdo de asociación (agosto de 2003) muy parecido a los acuerdos celebrados con Bolivia en diciembre de 1995 y Chile en junio de 1996. Asimismo, el MERCOSUR espera poder concretar un acuerdo de asociación con Venezuela e iniciar las negociaciones de otro con Colombia. Este proyecto quiere ser, tanto desde el punto de vista de sus ambiciones como del de la elección del calendario, una alternativa al proceso del ALCA.

(3) Informe anual de la Comisión Económica para ALC de las Naciones Unidas sobre el «Panorama social de América Latina 2002-2003».

3.10 Por su parte, Estados Unidos no ha dudado en recurrir a la vía bilateral –como lo demuestra el acuerdo firmado con Chile en diciembre de 2002– para hacer avanzar el ALCA, sobre todo tras la adopción del fast track o TPA⁽¹⁾ (vía rápida) en julio de 2002. Tras la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, esta tendencia al bilateralismo podría acelerarse.

3.11 Sin embargo, las medidas proteccionistas adoptadas en EE UU están repercutiendo en el TPA. En efecto, después de incrementar los aranceles para proteger los sectores del acero y la madera de construcción, Estados Unidos adoptó una ley agraria (Farm Bill) que prevé la concesión de subvenciones por valor de 180 mil millones de dólares a los productores agrícolas durante diez años. Estas medidas proteccionistas han reavivado las tensiones entre Estados Unidos y algunos países de América Latina, Brasil sobre todo.

3.12 Las subvenciones a las exportaciones se han convertido en uno de los principales obstáculos para la realización del ALCA. Muchos países de América Latina están presionando para que Estados Unidos reduzca sus subvenciones a la agricultura, mientras que el gobierno de George W. Bush presiona para que los temas de las subvenciones agrícolas, así como el uso de los derechos antidumping y los derechos compensatorios, se debatan en el marco de la OMC. Ahora bien, el fracaso de las negociaciones multilaterales de Cancún muestra las dificultades que encuentran los países ricos, como EE UU y la UE, para abordar por ejemplo las cuestiones agrarias en un marco internacional de negociación.

3.13 A la vez que tomaba nota del fracaso de las negociaciones comerciales multilaterales, EE UU anunció en la conferencia de prensa al cierre de la cumbre de Cancún su voluntad de actuar a nivel bilateral y regional. Si estas declaraciones se hacen realidad, es probable que los negociadores estadounidenses vuelvan a la mesa de negociaciones agrícolas en el marco del proyecto ALCA. Esta situación permitiría al proyecto de integración panamericano superar uno de los mayores obstáculos y con ello realizar un avance considerable.

3.14 No obstante, a pesar de la TPA, el poder de negociación del Ejecutivo sigue estando limitado por el Congreso. La Trade Act (por la que se establece la TPA) prevé procedimientos de examen que podrían resultar laboriosos, especialmente para todo lo relacionado con las subvenciones y los «derechos anti-dumping» y compensatorios. También establece un procedimiento de consulta que concede al Congreso un considerable derecho de supervisión de las negociaciones.

4. Los agentes de la sociedad civil y el proyecto de las Américas

4.1 Participación institucional

4.1.1 El proceso gubernamental del ALCA tiene un seguimiento por parte de las organizaciones de ciudadanos, cuya participación está prevista en el proyecto. Aparte de eso, dichas organizaciones celebran reuniones paralelas a las reuniones ministeriales y presidenciales con el fin de influir en la marcha de las negociaciones.

(1) El fast track, rebautizado hace poco como Trade Promotion Authority (TPA), es la autorización que el Congreso estadounidense concede a su Gobierno para negociar acuerdos comerciales sin que deba consultársele en cada fase de la negociación. El Congreso simplemente ratifica o rechaza el acuerdo celebrado.

4.1.2 Los mecanismos de participación de la sociedad civil son de dos tipos: iniciativas creadas por los órganos que intervienen en el proceso del ALCA e iniciativas procedentes de los movimientos sociales. Dentro del proceso del ALCA, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil instituyó un mecanismo con el fin de transmitir las propuestas formuladas por empresarios, sindicatos, grupos de defensa del medio ambiente y medios académicos. Dicha participación se realiza de forma indirecta: los sectores correspondientes pueden dirigirse por escrito al Comité, que después transmite sus recomendaciones al CNC o al grupo de negociación correspondiente.

4.1.3 Para fomentar la participación de la sociedad civil, los responsables gubernamentales del proyecto de las Américas organizaron en julio de 2002 un coloquio regional sobre el ALCA en Mérida (México). Este primer foro regional de debate público contó con la asistencia de 100 personas. El objetivo era también ofrecer información y explicaciones sobre el proceso propiamente dicho.

4.1.4 En la reunión ministerial de Quito, en noviembre de 2002, se adoptó una segunda iniciativa: los ministros de Comercio se entrevistaron, por separado, con los representantes del sector privado y con los de la sociedad civil (grupos medioambientales, sindicatos, parlamentarios y pueblos indígenas). Fue la primera vez que los representantes de la sociedad civil pudieron hablar directamente con los ministros.

4.2 Posiciones de la sociedad civil sobre el proyecto ALCA

4.2.1 El mundo empresarial de las Américas se interesó enseguida por el proyecto del ALCA. Desde la primera reunión ministerial en Denver, en 1995, se esforzó por organizar reuniones paralelas al proceso oficial con el fin de promover los intereses del sector privado. Más de 1 500 hombres de negocios han participado en estos encuentros a través del Foro Empresarial de las Américas (America's Business Forum, ABF), que agrupa a los medios empresariales por sectores y países.

4.2.2 El Foro Empresarial de las Américas, que apoya el proyecto de integración de las Américas, contribuye al debate mediante análisis técnicos y de información sobre los objetivos estratégicos y las aspiraciones del sector privado. Asimismo, contribuye a difundir información sobre el proceso y a establecer lazos personales e institucionales entre los directivos empresariales y las organizaciones de las Américas.

4.2.3 Durante las reuniones anuales del Foro se organizan conferencias y seminarios sobre temas clave de la integración hemisférica. Aunque los encuentros anuales que organiza el Foro no se incluyen de manera oficial en el proceso de negociación, sus trabajos tienen objetivamente una fuerte influencia en la elaboración del proyecto. De hecho, las recomendaciones formuladas por el sector privado son tenidas en cuenta por los distintos grupos de negociaciones. Una de dichas recomendaciones se refiere a la rápida introducción de medidas para facilitar el comercio, y los representantes nacionales llegaron efectivamente a un acuerdo para que dichas medidas entraran en vigor antes del final de las negociaciones.

4.2.4 La contribución de los puntos de vista de los demás sectores de la sociedad civil, como el movimiento sindical, las ONG y los centros universitarios de investigación, no es tan evidente. Las organizaciones sociales han buscado sus propias vías para pronunciarse sobre el proceso de integración. Entre las distintas iniciativas cabe mencionar la de la Alianza Social Continental (ASC), que constituye una importante red de organizaciones y movimientos sociales interamericanos. Engloba posiciones muy diversas, que van desde la reforma hasta el rechazo del proyecto del ALCA. Aunque esta iniciativa se concretó en 1997, la sociedad civil ya se había empezado a movilizar mucho antes.

4.2.5 En efecto, los sindicatos, lo mismo que el sector privado, se interesaron enseguida por el proyecto de las Américas y también estuvieron presentes en la reunión ministerial de Denver. El movimiento sindical respaldado por la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) —rama hemisférica de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CISOL)— organizó una conferencia paralela al término de la cual se redactó una declaración que recoge las preocupaciones y reivindicaciones de los participantes.

4.2.6 En la siguiente reunión ministerial, celebrada en Cartagena, el movimiento sindical no se limitó a redactar un nuevo documento de reflexión, sino que intentó influir en los representantes gubernamentales. De hecho, estos destacaron en sus conclusiones finales «la importancia de una mayor observancia y promoción de los derechos de los trabajadores y la necesidad de considerar procesos apropiados en este área, por intermedio de nuestros respectivos gobiernos».

4.2.7 El movimiento se fue abriendo a otros grupos sociales. Así, en la tercera reunión ministerial de Belo Horizonte, en mayo de 1997, delegados de las organizaciones opuestas al libre comercio (ONG, determinados centros de estudios, asociaciones de defensa del medio ambiente, de feministas y de indígenas) se unieron al encuentro de representantes del movimiento sindical del continente americano para crear la Alianza Social Continental (ASC), que intervino como tal al año siguiente coincidiendo con la celebración de la Segunda Cumbre de las Américas.

4.2.8 Con tal motivo, la ASC organizó la Primera Cumbre de los Pueblos de América, que emitió un documento titulado Alternativas para las Américas. Coincidiendo con la Tercera Cumbre de las Américas, en abril de 2001 en Quebec, se organizó la Segunda Cumbre de los Pueblos, en la que participaron más de 2 000 representantes de movimientos y organizaciones procedentes de todo el continente, incluida Cuba.

4.2.9 La ASC, consciente de la influencia objetiva de los medios empresariales en las negociaciones del ALCA, aspira a defender otro tipo de proyecto y propone la inclusión en el futuro acuerdo de medidas sociales y medioambientales. Su objetivo es garantizar el empleo y la calidad de los puestos de trabajo y tener en cuenta los costes medioambientales en las exportaciones con el fin de evitar el «dumping ecológico». No obstante, muchos gobiernos de los países ALC se oponen a este

tipo de medidas por considerar que son un pretexto para defender el proteccionismo. Además la posición de EE UU desde 2001 no favorece el progreso en este terreno. Contrariamente a lo que ocurrió en el marco del TLCAN, el proyecto de incluir cláusulas sobre el empleo y el medio ambiente perdió peso en las negociaciones oficiales del ALCA, con un EE UU reticente a abordar estos temas en los debates.

4.2.10 La Alianza Social Continental también se ha pronunciado en contra de la liberalización sistemática de los contratos públicos, de los servicios de sanidad, de la enseñanza y de las inversiones.

4.2.11 La ASC también ha denunciado la falta de transparencia del proceso. Actualmente está organizando una consulta sobre el proyecto del ALCA, que se desarrollará entre 2003 y 2004 a escala continental.

4.2.12 Dentro de este movimiento de oposición a la creación del ALCA tal como se está negociando figuran también algunos parlamentarios que han querido manifestar su posición sobre el proyecto. En concreto, parlamentarios procedentes de más de 164 parlamentos provinciales o nacionales, así como delegados de los parlamentos regionales de los 34 países que negocian el ALCA y de Cuba se han reunido varias veces dentro de un foro denominado Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA) para manifestar sus reticencias al proyecto de las Américas.

4.2.13 La COPA, en la declaración que adoptó en julio de 2000 en su segunda asamblea general, pidió a los Jefes de Estado y de Gobierno que tuvieran en cuenta el nivel de desarrollo de los países incluidos en el proyecto del ALCA y que garantizaran la participación de los parlamentarios de todos los niveles territoriales en aras de la transparencia.

4.2.14 Paralelamente a la reunión ministerial de Quito se celebró también un encuentro continental de parlamentarios y se emitió una resolución en la que los diputados participantes rechazaban el ALCA y proponían a los gobiernos reforzar los acuerdos de integración de América Latina y el Caribe, como el MERCOSUR, CAN, CARICOM, MCCA, etc.

4.3. Preocupaciones y expectativas de la sociedad civil

4.3.1 Las actitudes de la sociedad civil de ALC hacia el proyecto ALCA son dispares. Los sectores opuestos al proyecto deploran que una parte importante de la sociedad civil, como los sindicatos y las ONG representativas, no puedan participar de una manera efectiva en los procesos de decisión y que los únicos que pueden acceder directamente a los negociadores y ejercer una clara influencia sobre los borradores en curso de negociación sean los miembros del Foro Empresarial de las Américas, favorables, por su parte, al proyecto ALCA.

4.3.2 El mayor temor es que el proceso siga avanzando sin transparencia o que se aplique una política de hechos consumados que presente a la sociedad civil los resultados de las negociaciones una vez terminadas, sin que aquella tenga ninguna posibilidad de influir en las mismas.

4.3.3 Los sindicatos y otros agentes sociales agrupados en torno a la ASC deploran que las autoridades políticas y el mundo de las grandes empresas privadas sigan definiendo el futuro acuerdo de integración de las Américas sin tener en cuenta sus principales preocupaciones: medio ambiente, derechos de los trabajadores, precariedad salarial, desempleo, pobreza, exclusión social, aumento del desequilibrio entre las economías del continente, proteccionismo agrícola y subsidios norteamericanos a la exportación que afectan a los países de ALC, deuda exterior, democracia (se reclama a los Gobiernos la organización de una consulta sobre el ALCA) así como el respeto de los derechos humanos, la explotación infantil y el respeto de las comunidades autóctonas.

4.3.4 Si bien gran parte de los movimientos sociales (ONG, organizaciones sindicales, institutos de investigación, etc.) se declaran más bien favorable a los procesos de integración regional, existen serias reservas sobre acuerdos de integración como el ALCA. En su opinión, los procesos de integración como el MERCOSUR pueden ser un modelo de referencia para la integración en las Américas, ya que incluyen aspectos políticos, sociales, culturales y estratégicos, mientras que el ALCA, tal como se negocia actualmente, no haría más que ampliar considerablemente las asimetrías entre EE UU y los países de ALC, sobre todo teniendo en cuenta que el primero practica políticas proteccionistas que afectan a la competitividad internacional de estos últimos.

4.3.5 Estos protagonistas sociales están a favor de una integración que no se limite al comercio y se oponen –contrariamente a la gran mayoría de los gobiernos de ALC– a un acuerdo que no da ninguna garantía a nivel social y medioambiental. Desean también que se tenga seriamente en cuenta el respeto de los derechos humanos. A juzgar por sus declaraciones, se inclinan menos por un acuerdo entre EE UU y ALC que por un acuerdo entre ésta y la UE. Dicen apreciar no sólo el lugar que la UE concede a lo social, el medioambiente y los derechos humanos tanto a nivel interno como internacional, sino también la coherencia con la que se respetan estas medidas. Sin embargo, deploran la falta de energía y voluntad de que adolece la estrategia latinoamericana de la UE.

4.3.6 La ASC desea también que los gobiernos den transparencia al proceso de negociación y organicen un debate abierto sobre el ALCA con todos los componentes de la sociedad civil para analizar la viabilidad y las consecuencias que tal acuerdo podría tener para las naciones de las Américas.

4.3.7 En cuanto a la posición de los empresarios en ALC, un gran número de ellos, encabezados por los del sector agroalimentario, consideran el ALCA como un medio para entrar en el gran mercado estadounidense. Estiman que el ALCA constituye un medio importante para abandonar el círculo vicioso del endeudamiento de los años 80, consolidar las reformas liberales y salir del aislamiento internacional. Otros empresarios

son menos entusiastas. Por ejemplo, los de la industria petroquímica, que reiteró su oposición al proyecto ALCA en su última reunión celebrada el 11 de noviembre de 2003 en el marco de la Asociación Petroquímica y Química de América Latina (APLA).

4.3.8 En América Latina, y especialmente en Brasil, hay sectores que se muestran reticentes a avanzar en las negociaciones ALCA. Se trata principalmente de algunas empresas que temen fuertemente la competencia estadounidense y canadiense que podría provocar la firma del ALCA. En cambio, gran número de empresas del sector secundario y terciario de EE UU y Canadá ven en el ALCA una oportunidad de penetrar en los mercados latinoamericanos y en particular en el mercado brasileño.

4.3.9 Con todo, el sector privado brasileño parece estar cambiando de postura. En efecto, aunque durante mucho tiempo el mundo de los negocios nacional y el ministerio de Asuntos Exteriores (Palacio de Itamaraty) compartían una misma visión negativa del ALCA, el primero está empezando a adoptar una postura más favorable hacia la apertura comercial y se declara ya dispuesto a afrontar la competencia exterior. El sector privado ha comenzado ya a presionar al gobierno Lula para que suavice su posición en las negociaciones del ALCA y para que el acuerdo se concluya en la fecha prevista.

4.4 Posiciones y preocupaciones de los responsables políticos

4.4.1 Existe un verdadero abismo entre la visión de la sociedad civil y la de los gobiernos en cuanto a la vía para lograr la integración de las Américas. Los gobiernos de ALC, interesados sobre todo por la apertura económica y en particular por penetrar en el gran mercado estadounidense, intentan negociar un acuerdo comercial continental para que EE UU ponga término a sus políticas agrícolas proteccionistas.

4.4.2 Consideran, como opinan los miembros del MERCOSUR, que el ALCA podría incitar a la UE a avanzar en sus negociaciones con los países de ALC y a hacer avanzar las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. El ALCA, las negociaciones con la UE y la OMC constituyen en su opinión tres procesos interrelacionados e interdependientes. La firme posición adoptada por los países en desarrollo en el seno del Grupo de los 21 (G-21, también conocido como G-20-plus), ante las reticencias de los países ricos a soltar lastre en el ámbito agrícola durante la Conferencia Ministerial de Cancún y ante el fracaso de estas negociaciones, podría interpretarse como un retroceso del multilateralismo. El bloqueo de los debates multilaterales parece abrir la puerta a estrategias nacionales, bilaterales y birregionales. Tal como se señaló antes, Estados Unidos se muestra firmemente decidido a acelerar los acuerdos de este tipo. Las potencias emergentes, como China y Brasil, han anunciado también su voluntad de seguir esa vía.

4.4.3 El bloque sudamericano considera que, contrariamente a la oferta de EE UU en materia agrícola, la de la UE dista mucho de ser clara. Opina que una simple negociación sobre los productos agrícolas es insuficiente, que es necesario negociar también los subsidios a la exportación. En este terreno, el ALCA le parece más esperanzador que las negociaciones con la UE. Sin embargo, las negociaciones con la UE le parecen más fáciles que las llevadas en el marco del proyecto ALCA: las negociaciones con Europa implican una negociación birregional, mientras que en las del ALCA interviene un gran número de agentes y de propuestas, a veces muy diferentes. En el marco de la negociación del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, la UE, cuya posición común está defendida por la Comisión Europea, ha incitado siempre a los países del MERCOSUR, no sin éxito, a definir una posición común. En las negociaciones birregionales, las propuestas de ofertas provenientes de las partes se reducen así a dos, lo que facilita las negociaciones.

5. Las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe

5.1 Breve resumen histórico de las relaciones

5.1.1 A causa de diversos factores históricos, algunos países europeos, como España, Francia, Gran Bretaña, Portugal y los Países Bajos, han mantenido siempre estrechas relaciones bilaterales con los países de ALC. A pesar de la diversidad cultural y la heterogeneidad de ALC, la identidad cultural de los países que la componen está profundamente impregnada por los valores que han forjado el carácter y la historia de Europa. La importante difusión de las ideas de la Ilustración –como la democracia, el Estado de Derecho, el concepto de libertad y el de derechos humanos– en esta parte del mundo facilita el acercamiento entre la UE y ALC.

5.1.2 Sin embargo, la institucionalización de las relaciones entre Europa y América Latina es un hecho nuevo, ya que desde principios del siglo XX América Latina desarrolló una relación diplomática desigual y casi exclusiva con EE UU. Con todo, Europa siempre ha tenido relaciones institucionalizadas con los países del Caribe en el marco de los acuerdos ACP, con excepción de Cuba.

5.1.3 Aunque la vuelta de Europa a la escena latinoamericana comenzó hace cerca de treinta años, es en la década de 1990 cuando la CE/UE⁽¹⁾, gracias especialmente al impulso dado por la adhesión de España y Portugal, elabora una estrategia para el establecimiento de relaciones con el conjunto de América Latina. Con el fin de establecer relaciones preferenciales con los países de ALC, la CEE firmó a partir de los años sesenta una serie de acuerdos sectoriales llamados de «primera

generación»; más tarde, en los años setenta, se firmaron los acuerdos de «segunda generación», que englobaban varios sectores.

5.1.4 Los conflictos armados en América Central durante la década de 1980 y la configuración de la cooperación política europea permitieron a la CEE desempeñar un papel político importante como intermediario. Las conversaciones mantenidas en septiembre de 1984 en San José (Costa Rica) por los ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, España y Portugal y representantes de los países de América Central con el fin de restablecer la paz y debatir las medidas de democratización en el continente señalaron un renacimiento de las relaciones entre ALC y la CEE, dando lugar al «proceso de San José».

5.1.5 Con la adhesión de España y Portugal a la Comunidad dicho diálogo político se extendió al resto de la región, donde el interlocutor pasó a ser el Grupo de Río, creado en 1986 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela con objeto de debatir los problemas políticos y desarrollar las relaciones exteriores y los asuntos relativos a la integración regional. Al Grupo se unieron más tarde otros países latinoamericanos, con lo que éste se convirtió en el interlocutor privilegiado de la CEE/UE en América Latina en el ámbito del diálogo político. Este diálogo birregional que comenzó en 1987 se institucionalizó en 1990.

5.1.6 El fin del bipolarismo, la voluntad europea de hacer de la Comunidad un protagonista internacional, así como la estabilidad política, el proceso de democratización y la adopción de economías abiertas hacia el exterior en AL son factores que han seguido dinamizando las relaciones entre los dos continentes. Los factores históricos y culturales y la existencia de principios y valores filosóficos y jurídicos comunes contribuyeron también a facilitar la aproximación entre los dos continentes.

5.2 Características de las relaciones

5.2.1 Mientras EE UU instituía el TLCAN y ponía en marcha el proyecto ALCA en 1994, Europa intentaba proponer a los países latinoamericanos otro tipo de asociación. Consciente de la diversidad de América Latina, la UE pretendió desarrollar una estrategia basada en enfoques diferenciados, articulados en función de las realidades nacionales y regionales, es decir, teniendo en cuenta la heterogeneidad del continente, cosa que no hace el proyecto ALCA. Así, la UE propone una asociación basada en un diálogo con los distintos subgrupos regionales y en un abanico de instrumentos adaptados a las realidades políticas y socioeconómicas de cada uno de ellos.

(1) Con el Acta Única, la Comunidad Económica Europea se convierte en Comunidad Europea; con el Tratado de Maastricht (1992) esta última se transforma en Unión Europea.

5.2.2 La nueva estrategia europea elaborada por el Comisario Manuel Marín, de la Comisión Santer, y ratificada por el Consejo de octubre en 1994 pretendía establecer una «asociación» basada en los acuerdos de tercera generación y en nuevos acuerdos, llamados de «cuarta generación» con AL. Los primeros, que se distinguen por su interés en la integración y cooperación regional, contenían una «cláusula evolutiva» que permitía a las partes contratantes completar y aumentar su nivel de cooperación, y una «cláusula democrática» que permitía garantizar el respeto de principios básicos correspondientes a valores comunes. Los acuerdos de cuarta generación incorporan este acervo y prevén además la firma de acuerdos comerciales.

5.2.3 Las políticas de austeridad y de privatizaciones aplicadas a principios de los años 90 en los países de AL atrajeron las inversiones privadas europeas, favoreciendo así la aproximación entre las dos regiones. Entre 1996 y 1999, la UE se convirtió en la más importante fuente de inversiones en AL, y esta región se transformó en el primer destinatario de las inversiones europeas en los «mercados emergentes». Las inversiones europeas pasaron durante este período de 13 289 a 42 226 millones de dólares. Además, el comercio birregional se duplicó entre 1990 y 2000: mientras que las exportaciones de bienes de la UE a AL pasaron de 17 000 millones a algo más de 54 000 millones de euros, las de AL hacia la UE pasaron de 27 000 millones a 49 000 millones de euros. Así, la UE se convirtió en el segundo inversor y socio comercial de AL (el primero en el caso de MERCOSUR y Chile).

5.2.4 A raíz de este contexto doblemente favorable, de una voluntad política confirmada por una y otra parte y de un acercamiento económico evidente, nació la idea de un avance cualitativo en las relaciones: la organización en junio de 1999, en Río de Janeiro, de una cumbre que reunió a los 48 jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC, Cuba incluida.

5.2.5 Esta cumbre constituyó un verdadero acontecimiento histórico que permitió mostrar la creciente madurez de la UE como protagonista en la escena mundial y el interés creciente que ALC suscitaba entre los países industrializados. La cumbre, que pretendía ser también una respuesta al unipolarismo del período posterior a la guerra fría, propuso el regionalismo como nueva fuerza en las relaciones internacionales. Algunos no dudaron en ver en este acontecimiento la primera piedra de la edificación de un mundo multipolar no dominado ya por EE UU.

5.2.6 La cumbre produjo dos documentos: una declaración y un plan de acción, que debían constituir la base de una «nueva relación estratégica» entre las dos orillas atlánticas. La declaración, que constaba de 69 puntos, proponía el desarrollo de las relaciones en los ámbitos político, económico, científico, cultural, educativo, social y humano, con el fin de establecer una asociación estratégica. El plan de acción enunciaba 55 prioridades.

5.2.7 Debido al gran número de ámbitos y prioridades considerados, estos dos documentos no consiguieron fijar una línea de acción concreta. Por ello, el comité birregional de seguimiento, compuesto por altos funcionarios, en su primera reunión celebrada en noviembre de 1999 en Tuusula (Finlandia), redujo el número de prioridades a once⁽¹⁾. Se hicieron algunos progresos en lo relativo a las prioridades 5, 7 y 8. En lo relativo a la prioridad 5, se creó un «Mecanismo birregional de coordinación» para la lucha contra la droga. Los progresos alcanzados en relación con la prioridad número 7 se debieron a la firma de acuerdos de asociación con México y Chile. Por último, la prioridad número 8 dio pie a la instauración de un diálogo birregional específico para la ciencia y la tecnología, que desembocó en la Conferencia ministerial de Brasilia (marzo de 2000). En esta conferencia se aprobaron la «Declaración de Brasilia» y un Plan de acción UE-ALC en materia de ciencia y tecnología que se presentó en la Cumbre de Madrid y cuyas prioridades son la salud y la calidad de vida, el desarrollo sostenible y la urbanización, el patrimonio cultural y la sociedad de la información.

5.2.8 A pesar de la elaboración de la «lista de Tuusula» para la definición de prioridades y la realización de determinados objetivos, la falta de una orientación clara en la relación birregional se confirmó en la segunda cumbre UE-ALC que se celebró en mayo de 2002 en Madrid.

5.2.9 La Comisión prevé, por término medio, 323 millones de euros para el período 2000-2006⁽²⁾ para el conjunto de América Latina, cantidad evidentemente insuficiente habida cuenta de la importancia del proyecto y de lo que está en juego. América Latina sigue siendo así una de las regiones menos favorecidas por la ayuda comunitaria.

(1) 1: Profundizar e intensificar la cooperación existente y las consultas en los foros internacionales y ampliarlas a todas las cuestiones de interés común. 2: Fomentar y proteger los derechos humanos, en especial los de los grupos más vulnerables de la sociedad, y evitar y combatir la xenofobia, las manifestaciones de racismo y otras formas de intolerancia. 3: Mujeres – adopción de programas y proyectos vinculados a los dominios prioritarios mencionados en la declaración de Pekín. 4: Reforzar los programas de cooperación en el ámbito del medio ambiente y de las catástrofes naturales. 5: Drogas – poner en práctica el Plan de Acción Mundial de Panamá, incluidas las medidas contra el tráfico ilícito de armas. 6: Elaborar propuestas de cooperación entre las dos regiones, destinadas a establecer para fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala mundial, reforzar los sistemas financieros nacionales y crear programas específicos para ayudar a los países relativamente menos desarrollados desde el punto de vista económico. 7: Promover los intercambios comerciales, incluyendo a las PYME y los foros empresariales. 8: Proporcionar apoyo a la cooperación entre las dos regiones en los ámbitos de la enseñanza y estudios universitarios, así como en los de la investigación y las nuevas tecnologías. 9: Patrimonio cultural, foro cultural UE-América Latina/Caribe. 10: Instauración de una iniciativa común sobre aspectos específicos de la sociedad de la información. 11: Actividades de apoyo relacionadas con la investigación, los estudios de postgrado y la formación en materia de procesos de integración.

(2) El total previsto de 2 264 millones de euros se desglosa como sigue: 2000 — 368,37 millones; 2001 — 336,25 millones; 2002 — 336,25 millones; 2003 — 310 millones; 2004 — 310 millones; 2005 — 310 millones; 2006 — 315 millones.

5.2.10 Por lo que se refiere a las negociaciones en sí, la Cumbre de Madrid, que se celebró en el contexto político posterior al 11 de septiembre, produjo pocos resultados concretos. Por iniciativa europea, el orden del día de los debates estuvo dominado por los temas de seguridad y terrorismo, mientras que los países de ALC estaban mucho más interesados por los aspectos económicos y comerciales. Esta diferencia en la jerarquía de prioridades se había hecho notar ya en la cumbre de Río, en la cual los europeos habían planteado los temas de la gobernanza y la pobreza, mientras que ALC mostraba un mayor interés por las relaciones económicas y sus repercusiones sobre el empleo. Es preciso que la tercera cumbre, que se celebrará en mayo de 2004 en México, defina una agenda basada en un auténtico común denominador.

5.3 El estado actual de las relaciones

5.3.1 El gran éxito de Río es sin duda alguna el lanzamiento de las negociaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR. En el año 2000 entró en vigor en acuerdo firmado por México con la UE, y Chile firmó un acuerdo con la UE en la cumbre de Madrid (2002). Estos acuerdos incluyen los tres pilares de la estrategia europea para América Latina: diálogo político, cooperación e integración económica y comercial. Aparte del acuerdo firmado con Chile, es difícil ver cuáles fueron los avances registrados en Madrid en relación con esta nueva alianza estratégica.

5.3.2 Paradójicamente, los procesos regionales de AL, tan apreciados por la UE, aún no han desembocado en la firma de acuerdos de asociación con Europa. En la cumbre de Madrid, la UE propuso a la CAN y al MCCA comenzar las negociaciones, que finalizaron en octubre de 2003, con el diálogo político y la cooperación. En cambio, el inicio de las negociaciones comerciales depende de la finalización de la Ronda de Doha prevista para finales de 2004 y del propio desarrollo interno de la CAN y el MCCA.

5.3.3 Por su parte, el MERCOSUR, que mantiene con Europa fuertes vínculos políticos y económicos, aún no ha dado a conocer su oferta global de negociación sobre la reducción de los aranceles aduaneros, especialmente para los productos agrarios. Si fracasan las negociaciones a causa especialmente del capítulo agrario, la UE debe velar por que el acuerdo de asociación, sea cual fuere, no sea contrario a los objetivos políticos de la UE como la seguridad sanitaria, la propiedad intelectual y el desarrollo sostenible.

5.3.4 Teniendo en cuenta la estrategia europea de negociación con los bloques regionales, sorprende que la UE haya dado prioridad a países como México y Chile, que son los más alejados del ideal integracionista y los más próximos al proyecto de integración continental de Washington. Así, contrariamente a las exigencias de la Declaración y el Plan de acción aprobados en la cumbre de Río, que orientaban las relaciones UE-ALC hacia una nueva relación estratégica, la actuación de la UE hasta hoy se caracteriza por su carácter reactivo frente al proyecto ALCA.

5.3.5 La mayoría de las agrupaciones regionales de AL desean establecer relaciones comerciales con otros pilares del tablero internacional aparte de los EE UU, entre ellos principalmente la UE. Diversificando así sus relaciones exteriores y desarrollando sobre todo vínculos políticos y económicos con la UE, los protagonistas de ALC, como el MERCOSUR, esperan beneficiarse de una imagen mucho menos periférica en la escena mundial. En este contexto, una actitud más activa por parte de la UE podría ser una contribución importante a la continuidad y la consolidación de la existencia misma de estas agrupaciones regionales, así como a la modificación del juego de alianzas y el peso específico e influencia de los países de ALC en el marco de las negociaciones del ALCA. Sin olvidar que esta nueva asociación estratégica podría dar la posibilidad a los socios de exponer su opinión en los organismos multilaterales, siempre que sea producto de puntos de vista e intereses coincidentes.

5.3.6 No obstante, el CESE considera que los acuerdos preferenciales que la UE firmará con el MERCOSUR, la CAN y el MCCA deben ajustarse al artículo 24 de las normas del GATT/OMC⁽¹⁾.

5.3.7 Estos futuros acuerdos deben también tener en cuenta tanto los intereses de las grandes empresas agrícolas como los de las pequeñas, tanto en Europa como en ALC, y respetar la armonía social del mundo rural.

5.4. La función de la sociedad civil organizada en las relaciones EU-ALC

5.4.1 El CESE ha tomado buena nota de la voluntad estratégica de la UE de potenciar sus relaciones con ALC. Por esta razón, el CESE sigue con mucha atención la evolución de dichas relaciones y se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la necesidad de implicar más a la sociedad civil organizada en todas las fases del proceso.

5.4.2 En los diversos dictámenes del CESE sobre ALC⁽²⁾ se subraya que, por razones políticas y comerciales, es preciso reforzar el aspecto social de las relaciones entre la UE y las regiones de América Latina y el Caribe, tanto en el sentido del respeto de los derechos humanos y de los trabajadores como del reforzamiento de la cohesión social.

5.4.3 Con vistas a reforzar la participación de la sociedad civil, el CESE se ha implicado activamente en la preparación de las reuniones de la sociedad civil organizada de la UE y ALC celebradas en Río de Janeiro (1999) y Madrid (2002), con ocasión de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe.

5.4.4 En este mismo orden de cosas, el CESE prepara actualmente el tercer encuentro de la sociedad civil organizada, que se celebrará en México en 2004, con ocasión de la próxima cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

(1) El artículo 24 permite que algunas de las partes contratantes establezcan discriminaciones respecto a las demás, cuando se trate de concluir acuerdos que respondan a los criterios de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. Dichos acuerdos deberán responder a los siguientes criterios: que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones entre los países participantes sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales; que los derechos de aduana aplicables a terceros países no sean más elevados ni las reglamentaciones aplicables más rigurosas, ni tengan una incidencia mayor o más rigurosa que antes de la conclusión del acuerdo; que todo acuerdo que prevea la formación progresiva de una unión aduanera o de una zona de libre comercio comprenda un plan y un programa para su establecimiento en un plazo razonable.

(2) DO C 169 de 16.6.99 (Ponente: Sr. Zuffiur); DO C 260 de 17.9.01 (Ponente: Sr. Zuffiur); DO C 94 de 18.4.02 (Ponente: Sr. Gafo Fernández). Además, el CESE está elaborando un dictamen sobre «La cohesión social en América Latina y el Caribe» (Ponente: Sr. Zuffiur).

5.4.5 Uno de los ejemplos fructíferos de esta estrategia son las reuniones celebradas entre el CESE y el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES). Dichas reuniones tienen por objeto reforzar la participación de la sociedad civil organizada en todos los ámbitos de la negociación birregional en el marco de un futuro acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR.

5.4.6 En la última reunión del CESE y el FCES, celebrada los días 5 y 6 de mayo de 2003, ambas instituciones hicieron un llamamiento a las partes negociadoras para que refuercen los aspectos relacionados con la dimensión social del acuerdo que se está negociando, haciendo referencia explícita a la «Declaración sociolaboral» (declaración de derechos de los trabajadores) del MERCOSUR, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998).

5.4.7 Por otra parte, las dos organizaciones exigieron formas concretas de participación en el desarrollo de las negociaciones del acuerdo de Asociación, por cuanto consideran que el éxito del proceso obliga a la integración de las acciones y a la presencia de la sociedad civil organizada y representativa de ambas regiones en todos los sectores examinados.

5.4.8 En el marco de otras reuniones institucionales han surgido organizaciones sectoriales que pretenden promover el diálogo transatlántico, como el Foro Empresarial UE-MERCOSUR y el reciente Foro del Trabajo UE-MERCOSUR, y a influir en las decisiones políticas que afectan a sus respectivos intereses.

6. La asociación estratégica entre la UE y ALC, después de Cancún

6.1 Repercusiones del fracaso de Cancún

6.1.1 Actualmente numerosos países latinoamericanos se hallan en dificultades económicas y buscan mercados a cualquier precio. Algunos de ellos, miembros de la CAN o del MCCA, están dispuestos a poner término a su compromiso regional para aceptar las propuestas del Gobierno de Bush de firmar acuerdos comerciales bilaterales. Es el caso, por ejemplo, de Colombia, Costa Rica, Guatemala, Perú o El Salvador, que contemplan seriamente esa posibilidad en el contexto post Cancún. Dichos países, así como Chile y México, buscan ahora el modo de desvincularse del G-21 siguiendo el ejemplo de El Salvador, que abandonó el Grupo antes incluso de que finalizara la cumbre de Cancún.

6.1.2 A pesar de la aparición de las primeras grietas en el G-21, es preciso señalar que desde el fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle, en diciembre de 1999, las grandes potencias comerciales del planeta (EE UU, Japón y la UE) deben tener en cuenta a partir de ahora en las negociaciones multilaterales a países calificados hoy de potencias emergentes, como África del Sur, Brasil, China e India, que tienen capacidad para crear coaliciones de países, como el G-21, que pueden llegar a bloquear el avance de las negociaciones. Este grupo de 21 países ha contado, de manera circunstancial y por diferentes razones, con el apoyo de un frente de 90 países pobres, en su mayor parte africanos. No obstante, estos últimos no está integrados en el G-21.

6.1.3 Una de las principales razones para la constitución de este tipo de coaliciones es la dificultad que tienen los países en desarrollo para acceder a los mercados agrícolas de los países ricos. Los países en desarrollo exigen a los estadounidenses, los

Europeos y los japoneses que supriman sus subvenciones agrícolas, que según ellos desestabilizan sus economías. Aunque la UE ha dado muestras de querer llegar a un compromiso, proponiendo aislar las subvenciones que se demuestre perjudican realmente a los agricultores de los países en desarrollo, ha rehusado comprometerse a poner una fecha para la supresión de dichas subvenciones, como indica el acuerdo que europeos y estadounidenses firmaron a mediados de agosto de 2003 con miras a la cumbre de Cancún.

6.1.4 A la falta de acuerdo sobre la agricultura ha venido a sumarse la relativa a los llamados «temas de Singapur», cuyo nombre recuerda que fueron abordados por primera vez en la Conferencia Ministerial de Singapur, en 1996, a saber: inversión, competencia, transparencia de los contratos públicos y agilización de los intercambios. Estos temas revisten una gran importancia para los países ricos, a la vez que plantean serios problemas a los países en desarrollo.

6.1.5 En Cancún, algunos países en desarrollo reiteraron su oposición a entablar negociaciones sobre los «temas de Singapur» y sobre la liberalización de los servicios. Ante la obstinación de los países ricos, los países más pobres, hasta hoy marginados en las negociaciones por su escaso peso en los intercambios mundiales –menos del 1%–, han mantenido su posición.

6.1.6 La mala gestión de las negociaciones sobre el algodón ha dado fuerza a esta alianza, formada en Ginebra unos meses antes de la cumbre de Cancún. El texto final no ofrecía nada en concreto en relación con un asunto vital para los países más pobres del planeta, que son los países del Sahel (Malí, Burkina Faso, Benin, Chad), a pesar de que las negociaciones iniciadas en Doha se denominaron, por iniciativa de la UE, «ronda de desarrollo». EE UU se negó a reducir los 4 000 millones de dólares de subvenciones que concede cada año a sus productores. En este contexto, los países en desarrollo se negaron a ceder.

6.1.7 Ante posiciones cerradas por una y otra parte, el fracaso de las negociaciones multilaterales de Cancún era inevitable.

6.1.8 El fracaso de Cancún pone de manifiesto no solo la capacidad cada vez mayor de los países del Sur para organizarse en defensa de sus intereses, sino también un error de apreciación, en particular de la UE, en relación con la alianza del G-21. Dicho fracaso constituye una amenaza adicional para la gobernanza mundial. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones internacionales obedecen a un armazón de normas y tratados internacionales. Este conjunto normativo, que a menudo se percibe como una tela de araña que permite, en la medida de lo posible, acercar entre sí los países del mundo, se ha tejido en torno a las Naciones Unidas. A pesar de las debilidades y los fracasos que se le achacan, esta organización ha sabido crear un mínimo orden internacional. Desde el primer momento, la UE ha hecho del multilateralismo la clave de bóveda de sus relaciones exteriores. El marco multilateral proporciona, dentro de lo posible, un espacio que permite la gestión colectiva del planeta.

6.1.9 Hoy, la arquitectura jurídica mundial está en tela de juicio, y el unilateralismo, en particular el de EE UU, tiene tendencia a aumentar considerablemente en estos últimos tiempos, lo que constituye un ataque grave al orden jurídico internacional pacientemente construido desde hace cinco decenios.

6.1.10 El fracaso de Cancún contribuye a esta crisis de la gobernanza mundial. En estos momentos, EE UU pretende eludir la OMC dando preferencia a las alianzas bilaterales con sus vecinos. El bilateralismo constituye para EE UU un medio entre otros para hacer avanzar el proyecto ALCA. Por otra parte, el gobierno de Bush ha declarado recientemente que aunque la guerra en Irak lo ha alejado un tanto de ALC, tiene previsto dedicarse seriamente de nuevo a hacer avanzar el proyecto de las Américas, declaración que repitió al día siguiente de la Conferencia Ministerial de Cancún. Como se señala en el punto 6.1, algunos países de América Latina parecen estar dispuestos a firmar acuerdos bilaterales con EE UU, abandonando así sus propios compromisos regionales, lo que minaría los esfuerzos integracionistas latinoamericanos que la UE apoya decididamente.

6.2 Estrategias regionales en el continente americano

6.2.1 EE UU ve en el ALCA un medio para aumentar su liderazgo mundial frente a las grandes potencias comerciales mundiales como Japón y la UE. Basta con examinar las múltiples dimensiones relacionadas con el proyecto del ALCA para constatar su envergadura. El proyecto obliga a los países a ir mucho más allá de la simple firma de un acuerdo de libre comercio con el objetivo de estimular el comercio de bienes y servicios por el desmantelamiento de las barreras arancelarias. El proyecto incluye también en los debates temas como la protección de las inversiones y los inversores, los mercados financieros, la propiedad intelectual, los contratos públicos, las políticas de competencia, etc.

6.2.2 Lo que realmente se está creando es un marco institucional basado principalmente en el Derecho y promotor de un modelo de profunda integración económica a través del mercado. Eso significa que el proyecto de integración de las Américas implica tanto un proceso de apertura de los mercados como la implantación de una serie nuevas normas, estándares y reglamentaciones que regularán el comercio mundial. Teniendo en cuenta el peso político y económico de EE UU, es muy probable que estas normas se inspiren en la normativa y la realidad americanas.

6.2.3 Si tal situación llegase a materializarse, no haría sino acelerar la pérdida de influencia de Europa y complicar las actividades de las empresas europeas en los mercados latinoamericanos y caribeños.

6.2.4 La entrada en vigor del TLCAN tuvo ya fuertes repercusiones negativas para la UE, al generar un efecto de desviación del comercio que hizo perder a las empresas europeas la mitad del mercado mexicano. Mientras que en 1990 Europa aún proporcionaba un 14,3 % de las importaciones de México, su cuota de mercado se redujo al 8,5 % en 1997. Al mismo tiempo, la Unión ya no absorbía más que un 3,6 % de las exportaciones mexicanas, contra un 12,6 % a principios de la década. En cambio, EE UU, que absorbe ya más del 90 % de las exportaciones mexicanas, se han transformado en el principal

socio comercial de México. A pesar del acuerdo de asociación que la UE negoció en muy poco tiempo con México, las cuotas de mercado perdidas no se han recuperado en su totalidad. México está demasiado acostumbrado a comerciar con EE UU y no acaba de mirar hacia Europa con decisión. El acuerdo México-UE tiene un gran potencial que todavía no han explotado suficientemente ninguna de las partes.

6.2.5 La experiencia del TLCAN mostró hasta qué punto los flujos de intercambio pueden ser modificadas de esa forma. Es justamente este tipo de desviación del comercio y de las inversiones el que podría darse de nuevo con el ALCA.

6.2.6 Aun cuando la materialización del ALCA se retrasara, hay ya una tendencia a la regionalización y continentalización de los intercambios comerciales en América a raíz de los distintos acuerdos de libre comercio negociados en el continente. En la actualidad, un 60 % de las exportaciones y un 50 % de las importaciones totales de los 34 países se hacen dentro de las Américas, contra 48 % y 41 % hace 10 años. Aparte del MERCOSUR, que tiene a la UE como primer socio comercial, el resto de ALC tiene un comercio muy dependiente del norte del continente. Cerca del 50 % de las exportaciones de la CAN, un 45 % de las exportaciones del MCCA y un 41 % de las exportaciones del CARICOM van dirigidos a los países del TLCAN, y el ALCA no hará más que acentuar esta situación.

6.3 La asociación estratégica UE-ALC

6.3.1 La UE debe tener presente la estrategia internacional de Estados Unidos a la hora de construir la suya. Lo cual no significa afirmarse como actor internacional por oposición a EE UU, sino más bien seguir la vía europea basada en la promoción de su modelo de gobernanza regional en el mundo, en armonía con las normas internacionales existentes, para construir a más largo plazo un mundo multirregional y, por consiguiente, más equilibrado. La celebración de acuerdos preferenciales con las diferentes agrupaciones regionales latinoamericanas permitiría consolidar sus respectivas estructuras internas así como su inserción internacional como actores únicos.

6.3.2 La UE no puede permitirse descuidar esa región del mundo, porque necesita socios para redefinir su papel en la política mundial. Los países de ALC constituyen aliados naturales por razones culturales, políticas, económicas, etc., sobre todo teniendo en cuenta que actualmente existe en este continente una verdadera demanda de Europa. Es necesario, como se propone en el informe del Parlamento Europeo de octubre de 2001, que la UE no siga subordinando la celebración de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR a la finalización de las negociaciones de la OMC (¹), tanto más cuanto que la fecha fijada para la conclusión del ciclo de Doha parece difícil de cumplir por las dificultades de las partes en hallar un consenso para hacer avanzar las negociaciones comerciales multilaterales, como lo demuestra el fracaso de Cancún.

(¹) Parlamento Europeo, «Informe sobre una asociación global y una estrategia común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina», Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa (Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez Neyra), 11 de octubre de 2001, A5-0336/2001 final.

6.3.3 Es importante que la UE comprenda el alcance del proyecto de las Américas. Si desea mantener su posición en ese continente y participar en el trazado de las nuevas normas del comercio internacional, es urgente que se dote de la voluntad política y de medios financieros a la altura de sus ambiciones internacionales y que hable con una sola voz en el seno de las instituciones económicas internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.) con el fin de hacer valer su influencia.

6.3.4 Hoy más que nunca, hay una necesidad clara de Europa en un continente latinoamericano y caribeño en crisis. La UE sigue siendo considerada como un modelo social y político de referencia. Europa no debe perder vista que el gran reto ante el que se encuentran actualmente los países de ALC es encontrar un modelo económico y social alternativo al del «consenso de Washington» y al proyecto de integración con EE UU.

6.3.5 Es cierto que las negociaciones multilaterales, la ampliación al Este, la evolución del contexto internacional desde el 11 de septiembre de 2001 y la crisis con que se enfrenta América Latina son otros tantos elementos que frenaron las relaciones entre estas dos partes del Atlántico. Pero la UE no solo tiene intereses económicos en la región, es también un protagonista global. Por lo tanto, no puede prescindir de una política integral y coherente hacia esta región.

6.3.6 Hay en América Latina una importante demanda de cambio, como lo demuestran las numerosas manifestaciones de protesta que se han producido en los últimos años en los países andinos y sudamericanos, así como la elección de Luis Inácio Lula da Silva en Brasil, o de Néstor Kirchner en Argentina. Ambos han manifestado su voluntad de reforzar su espacio regional antes de concluir el ALC y de favorecer las relaciones con la Unión Europea, como lo demuestran las visitas que ambos efectuaron a distintas capitales europeas durante el mes de julio de 2003.

6.3.7 Esta demanda de Europa sigue por el momento sin satisfacerse. Por eso se escuchan voces en Europa que denuncian esta situación. En efecto, algunos parlamentarios europeos no dudan en destacar que, a pesar de que Europa dispone de los instrumentos necesarios para proponer a ALC un proyecto alternativo al del ALCA, falta la voluntad política para hacerlo. Observaciones que se reiteraron en la XVI Conferencia Interparlamentaria UE-AL de mayo de 2003.

6.3.8 Es necesario conceder más importancia a los aspectos sociales y medioambientales de la relación. El CESE apoya la iniciativa del Comisario Patten de proponer que en la próxima cumbre UE-ALC, que se celebrará en 2004 en México, la «cohesión social»⁽¹⁾ constituya uno de los temas centrales de los debates.

6.3.9 Teniendo en cuenta el aumento del desempleo, así como la aceleración del empobrecimiento de las sociedades y

de las iniquidades sociales en los países de ALC en estos diez últimos años, sería conveniente introducir en la asociación estratégica una cláusula social –y medioambiental– para que los acuerdos comerciales firmados con Europa puedan contribuir a disminuir la pobreza y las desigualdades extremas que caracterizan la región y atenuar los potenciales daños sociales colaterales de la liberalización comercial. Dicha cláusula social debería tener por objeto que los gobiernos de ALC utilicen los fondos de la UE para la redistribución de las rentas, lo que permitiría luchar contra el azote de las disparidades sociales que caracterizan a esta región del mundo.

6.3.10 Por otra parte, como se ha señalado anteriormente, la UE y ALC han encontrado hasta ahora difícil definir una verdadera agenda común. Existe el peligro de que en la cumbre UE-ALC de México persista esa diferencia en las agendas. Mientras que el Comisario Patten desea hacer de esta tercera cumbre la de la cohesión social con el fin de contribuir a la erradicación de las desigualdades sociales y la pobreza en los países de América Latina, éstos consideran que es a través de un mejor acceso al comercio internacional como conseguirán relanzar el crecimiento y luchar contra la pobreza. Mientras europeos y latinoamericanos no consigan establecer una agenda común o, como mínimo, atenuar las divergencias en el orden de prioridades, seguirán teniendo muchas dificultades para progresar por la vía de la cooperación estratégica esbozada en Río. Aunque el CESE apoya resueltamente la iniciativa de la cohesión social, es preciso que la UE tenga también en cuenta las prioridades de sus socios para que la cumbre de México tenga éxito. Teniendo en cuenta la situación después de Cancún, la UE debe dar importancia no solo a las cuestiones sociales, que son las que le permiten distinguirse en la escena internacional, sino también a las expectativas de los países de ALC que decidan firmar acuerdos preferenciales con ella. La cumbre de México es una oportunidad para que Europa insufla la vitalidad que sin duda requiere la cooperación estratégica UE-ALC, algunos meses antes de la firma del ALCA.

7. Las propuestas del CESE

7.1 El Acuerdo de Cotonú, firmado en junio de 2000 entre la UE y los países ACP, exige el diálogo entre las instituciones y los agentes no estatales, de modo que Estado y sociedad civil tengan un papel complementario en las acciones para el desarrollo. El Libro Blanco sobre la gobernanza europea, publicado en 2001, destaca también la importancia de la sociedad civil para la definición de las políticas de dimensión internacional.

7.2 Por consiguiente, es en este marco en el que debe desarrollarse la participación de la sociedad civil de ALC en sus relaciones con la UE, tanto en los programas de cooperación como en las negociaciones relativas a los acuerdos en preparación.

(1) Patten, C., «Latin America: what has gone wrong? A EU policy proposal focused on social cohesion», Comunicación presentada en el Foro Interministerial UE-Grupo de Río, Vouliagmeni (Grecia), 28 de mayo de 2003.

7.3 Hasta ahora, la participación de la sociedad civil en las negociaciones entre la UE y ALC no se ha realizado sobre una base real y estratégica, sino que ha tenido más bien carácter simbólico. Aparte de los encuentros entre el CESE y la sociedad civil organizada de ALC, sobre todo con motivo de la cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno, muy poco se ha hecho en este sentido.

7.4 Teniendo en cuenta que la participación ciudadana constituye un elemento clave para la consolidación de la democracia y una base esencial para el desarrollo sostenible, y que es indispensable poder contar con la sociedad civil para dar legitimidad a la asociación estratégica UE-ALC y evitar el escollo del proyecto ALCA, tan reprobado por amplios sectores de las sociedades de las Américas, el CESE formula las siguientes propuestas:

7.4.1 Definir una estrategia clara

7.4.1.1 En un mundo más complejo y con riesgos cada vez más numerosos, la Unión Europea debe tener una estrategia global basada en los valores de la paz, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, intentando al mismo tiempo construir un mundo más justo y más equilibrado.

7.4.1.2 Estos valores y este objetivo deben estar presentes en las relaciones con América Latina y el Caribe, a fin de que los pueblos de esta región comprendan que los acuerdos con la UE pueden ser un elemento fundamental para su propio desarrollo y su lugar en la escena mundial.

7.4.1.3 Para lograr concretar esta estrategia, es importante que la UE aumente sus recursos financieros de manera consecuente.

7.4.1.4 Así, en las negociaciones en curso, tanto con el MERCOSUR como con la CAN, el MCCA o el CARICOM, la UE debe tener en cuenta, además de las cuestiones comerciales o aduaneras, esa estrategia global.

7.4.1.5 La UE debe también reactivar el diálogo político UE-ALC, no solamente porque representa uno de los tres pilares de los acuerdos de asociación que la UE ha firmado o que está a punto de firmar con países o regiones de ALC, sino también y sobre todo porque constituye la marca que permite diferenciar entre el ALCA y el proyecto de asociación que la UE está tejiendo en la actualidad. Para ello es indispensable que la presencia ministerial europea en los foros interministeriales UE-ALC, como los encuentros UE-Grupo de Río, esté a la altura del objetivo perseguido: la realización de una asociación estratégica birregional.

7.4.2 Elaborar un plan de acción y un calendario

7.4.2.1 A la vista del fracaso de las negociaciones de la OMC en Cancún y de la decisión estadounidense de celebrar negociaciones para realizar el calendario previsto para el ALCA, la Unión Europea debe adoptar cuanto antes un nuevo plan de acción y un calendario que se ajuste más a las nuevas realidades.

7.4.2.2 En particular, la Unión Europea debe reflexionar sobre la necesidad de un nuevo mandato de negociación que no dependa de la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha.

7.4.2.3 El CESE desea que el Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR pueda firmarse –o, al menos, anunciarse– durante la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tendrá lugar en Guadalajara (México), en mayo de 2004.

7.4.3 Reforzar la transparencia y la información

7.4.3.1 La transparencia en las negociaciones y la información sobre los éxitos y los obstáculos son elementos esenciales para que la sociedad civil participe en todas las fases del proceso de negociación.

7.4.3.2 Europa debe tomar iniciativas dirigidas a todos los sectores de la sociedad civil, aclarando el sentido de sus propuestas y las concesiones que está dispuesta a hacer para conseguir un acuerdo con las partes interesadas.

7.4.4 Apoyar el reforzamiento de la sociedad civil organizada

7.4.4.1 La Unión Europea tiene muchísima experiencia en el terreno del diálogo civil; el CESE es uno de los ejemplos más notables.

7.4.4.2 Sin pretender exportar ningún modelo, la UE debe apoyar la creación de instituciones análogas en las regiones donde no existan o sean débiles.

7.4.4.3 Asimismo, el apoyo a los contactos y las relaciones más o menos institucionalizados con organizaciones de ambas orillas del Atlántico parece ser un elemento de aproximación muy favorable para la estrategia europea.

7.4.5 Elaborar estudios de impacto y promover políticas de lucha contra la pobreza y de promoción del empleo

7.4.5.1 Todos los procesos de integración tienen consecuencias que afectan a la vida cotidiana de la gente y, sobre todo, de los más frágiles.

7.4.5.2 En ese sentido, la UE debe elaborar estudios sobre los efectos de la integración y la apertura de los mercados y, por consiguiente, apoyar financieramente las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social y de promoción del empleo.

7.4.6 Promover una política de cohesión social

7.4.6.1 La Unión Europea no debe limitarse a considerar los acuerdos con el ALC como una oportunidad para acceder a nuevos mercados, sino también como una oportunidad de desarrollo económico y social para los pueblos de los países de cada acuerdo.

7.4.6.2 Los beneficios de estos acuerdos deben llegar a toda la población y no solo a los que ya se benefician actualmente. Sería un error estratégico de consecuencias nefastas que la UE se viera vinculada a una política de aumento de las desigualdades económicas y sociales en ALC.

7.4.6.3 La exigencia de una política de cohesión social que acompañe todo el proceso de los acuerdos negociados o en curso de negociación debe ser la marca que permita diferenciar entre el proyecto de asociación que la UE está elaborando con ALC y el proyecto vinculado al ALCA.

7.4.6.4 El CESE acoge con agrado la iniciativa de la Comisión de sugerir que en la cumbre de México el tema de debate sea la cohesión social.

7.4.7 Reforzar el papel del CESE en el diálogo civil transatlántico

7.4.7.1 En el protocolo firmado entre la Comisión Europea y el CESE, en 2001, tras el Tratado de Niza, se reconoce que el Comité es la instancia privilegiada del diálogo entre las instituciones europeas y la sociedad civil, no sólo en Europa sino también con la sociedad civil organizada de los terceros países.

7.4.7.2 El CESE ha aprovechado todas las oportunidades que se le han presentado para cumplir esta función, pero reconoce que puede y debe avanzar en el diálogo con las organizaciones similares de ALC y buscar otras formas de colaboración, más estrechas y eficaces.

7.4.7.3 En un momento clave de las relaciones entre la UE y ALC, el CESE debe:

- potenciar sus vínculos con el FCES del MERCOSUR,
- conocer más de cerca la situación de la sociedad civil organizada en otras regiones de ALC, y
- hacer que la sociedad civil de ALC participe en sus dictámenes sobre la problemática de esos países.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La cohesión social en América Latina y el Caribe»

(2004/C 110/12)

El 1 de julio de 2003, mediante carta del Comisario Christopher Patten, la Comisión pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que elaborara un dictamen sobre el tema «La cohesión social en América Latina y el Caribe».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 2004 (ponente: Sr. ZUFIAUR).

En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 94 votos a favor, 5 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

Resumen

i. Este dictamen exploratorio, solicitado por el Comisario Patten, pretende expresar la opinión de la sociedad civil organizada europea, latinoamericana y caribeña sobre la cohesión social en ALC. En especial, sobre la manera en que pueden contribuir las organizaciones de la SCO a dicho objetivo, mediante, por ejemplo, la concertación social, el desarrollo de los sistemas de protección social o la promoción de la responsabilidad social corporativa por parte de las empresas. A tal efecto, esta opinión del CESE habrá de ser complementada con las aportaciones de las organizaciones latinoamericanas y caribeñas y con los resultados del debate del III Encuentro de la sociedad civil organizada UE-ALC, que se celebrará en la ciudad de México el próximo mes de abril.

ii. Desechando cualquier pretensión definitoria del concepto de cohesión social, el dictamen señala las diferentes dimensiones –política, económica, social, territorial– de la misma, al objeto de tener en cuenta no sólo los factores macroeconómicos habitualmente considerados sino también otros, como los educativos, los institucionales o los del acceso a bienes públicos esenciales, que son fundamentales para analizar el grado de cohesión social en ALC.

iii. La manifestación más relevante de la falta de cohesión social en ALC es, como se desprende del dictamen, la pobreza y la desigualdad. Aunque la primera ha mejorado relativamente en la última década (pasó de afectar al 48 % de la población, en 1990, al 43 % en 2002), la segunda ha continuado incrementándose hasta hacerse crónica. De tal manera que América Latina en su conjunto, y dentro de una gran heterogeneidad interna, es la región más desigual del planeta. A la pobreza material se suman la pobreza inmaterial (acceso a la educación y a la distribución de oportunidades) y la pobreza legal (desigualdad efectiva ante la ley, débil ciudadanía civil, política y social, inseguridad ante la existencia). Todo ello provoca violencia, desagregación y anomia social y afecta a la credibilidad de las instituciones y del sistema democrático. El riesgo de que se extienda en América Latina una percepción ciudadana que considere las suyas como «democracias irrelevantes» ha sido subrayado por un reciente informe del PNUD (*Informe sobre la democracia en América Latina 2004*).

iv. El escaso desarrollo de elementos vertebradores, propios de cualquier sociedad avanzada (infraestructuras, educación, sistema sanitario o fiscal, justicia, protección social, marco de relaciones laborales, ...), es un elemento común al conjunto de los países latinoamericanos y caribeños. Hasta el punto de que el informe antes citado habla de Estados ausentes, como fenómeno característico de muchos países latinoamericanos. Tres manifestaciones relevantes de ello, entre otras, son la baja calidad, la desigualdad en el acceso y la desconexión con el sistema productivo de los sistemas educativos; la insuficiencia e inequidad de los sistemas fiscales dominantes en la región; y la carencia, en la mayoría de los países de la región, de sistemas de protección social universales, lo que provoca profundas desigualdades y la exclusión de la mayoría de la población de la cobertura que prestan los sistemas existentes.

v. Es condición central para alcanzar mayores niveles de cohesión social en ALC, de acuerdo con el dictamen, lograr una superior eficiencia y democratización del sistema productivo, lastrado por altísimos niveles de informalidad, la escasa dimensión de sus mercados, la falta de diversificación de sus economías, la limitada dotación de infraestructuras, sobre todo en transportes y comunicaciones, las pendientes reformas agrarias, la carencia de recursos financieros y su dependencia, en este sentido, del exterior, el poco desarrollo de formas diversas de economía social, la deficiente calidad y protección del empleo y la práctica inexistencia de sistemas de relaciones laborales basados en el respeto de los derechos laborales básicos, en el equilibrio y en la confianza.

vi. El dictamen enfatiza, así mismo, algo central desde la perspectiva del CESE: que alcanzar en ALC mayores niveles de democracia, de desarrollo humano y de gobernabilidad implica fortalecer a la SCO y aumentar la participación de la misma en las decisiones. Esta es una condición esencial para lograr incrementar la democracia política, conseguir una más justa distribución de la riqueza material e inmaterial y propiciar la inclusión en la vida política, económica y social de los sectores y minorías, como la población indígena, secularmente marginada.

vii. Finalmente, el dictamen plantea una serie de propuestas y sugerencias sobre la aportación que las relaciones entre la UE y ALC podrían representar para la cohesión social en aquella región americana. Consideraciones que parten de dos premisas. Por una parte, la importancia estratégica que para la UE tienen las relaciones con ALC, tanto para fortalecer su papel en el plano mundial como para impulsar un nuevo orden internacional y una gobernanza justa y solidaria de la globalización; y la relevancia que, también para ALC, tienen sus relaciones con la UE, tanto para lograr una integración equilibrada en la región como para potenciar su capacidad de negociación en el ámbito internacional. Por otra parte, el convencimiento de que, además de contribuir al aumento de la cohesión social en ALC a través de la ayuda y la cooperación al desarrollo, la UE ha de situar este objetivo en el centro del conjunto de sus relaciones, en todos los ámbitos, con ALC.

viii. Entre las sugerencias del dictamen, unas están orientadas al fortalecimiento de la sociedad civil organizada (apoyo a proyectos de desarrollo de la dimensión social en los procesos de integración regional, fomento de foros mixtos UE-ALC entre organizaciones socioprofesionales, apertura de una línea de financiación para el fortalecimiento de organizaciones socioeconómicas, la creación de un Programa de Protección de Defensores de los Derechos Humanos en ALC, ...); otras pretenden incidir en el desarrollo del sistema productivo y el establecimiento de marcos democráticos de relaciones laborales y de diálogo social (transferencia de experiencias europeas de concertación social, impulso a la creación de infraestructuras que atraigan inversiones extranjeras directas, dotación de un Fondo Pyme para América Latina, planes de codesarrollo con los países de origen de la inmigración de ALC hacia la UE, establecimiento de una Carta de Principios de la responsabilidad social de las empresas); algunas iniciativas tienen por objetivo disminuir la carga de la deuda externa y financiar el desarrollo (fórmulas para la renegociación, rescate o condonación de la deuda externa a través de programas de lucha contra la pobreza, de cooperación medioambiental o educativos, recomendaciones para tratar de evitar la dependencia de las agencias de *rating*); ciertas propuestas van dirigidas al fortalecimiento de los sistemas de protección social (transferencia de experiencias europeas, apoyo a la suscripción de convenios entre países sobre inmigración, apoyo a la gestión y a la formación especializada); finalmente, en lo que se refiere a la ayuda al desarrollo y a la cooperación al desarrollo se propone también un conjunto de sugerencias: incrementar la coordinación entre los donantes europeos, mejorar la coherencia de las ayudas con los objetivos que se pretenden, apoyar que sean los países receptores quienes tomen las decisiones básicas sobre las intervenciones, asistir a los países más necesitados para facilitar y fortalecer su capacidad de presencia autónoma en las negociaciones multilaterales. Y, en general y de manera prioritaria, la formación de las personas y el fortalecimiento de las instituciones.

1. Introducción

1.1 El 28 de marzo de 2003, el comisario Patten presentó a los miembros del Grupo de Río, reunidos en Vouliagméni,

Grecia, una iniciativa dirigida a impulsar la cohesión social en los países de América Latina. Dicha iniciativa, que deberá ocupar un lugar central en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe que se celebrará en Guadalajara, México, el 28 y 29 de mayo de 2004, parte del análisis de que los beneficios de la democratización y el desarrollo económico logrados inicialmente en los años noventa del pasado siglo no alcanzaron a amplias capas de la población, aún sumidas en la desigualdad y la exclusión, lo que supone un obstáculo al desarrollo económico y genera inestabilidad en la región.

1.2 La UE está dispuesta a impulsar un nuevo consenso entre los gobiernos de América Latina y el Caribe que deberá formalizarse en la Cumbre de México mediante un compromiso firme para alcanzar determinados objetivos en materia de política social, fiscal, de desarrollo económico y de gasto social, entre otros. La UE tiene previsto contribuir a ese objetivo, que constituye un aspecto de especial relevancia para la asociación estratégica birregional, con un programa de 30 millones de euros dedicado a la transferencia de experiencia y conocimientos en la elaboración y aplicación de políticas sociales.

1.3 Para impulsar esta iniciativa, los días 5 y 6 de junio de 2003 la Comisión celebró, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un seminario sobre «la cohesión económica y social en América Latina y el Caribe» cuyo objetivo era abrir un amplio debate sobre el alcance del problema, su impacto negativo sobre el desarrollo y la estabilidad, las posibles opciones políticas y los esfuerzos que han de promover los gobiernos latinoamericanos para hacer frente a los problemas vinculados a la carencia de cohesión social, como, por ejemplo, la desigualdad y la exclusión social.

1.4 El 1 de julio de 2003, el Comisario Patten dirigió al CESE una solicitud de dictamen exploratorio sobre la cohesión social en Latinoamérica, con vistas al Tercer Encuentro de la sociedad civil UE-América Latina que el CESE, en colaboración con sus homólogos de América Latina y el Caribe, organizará en México los días 13, 14 y 15 de abril de 2004.

1.5 En opinión del Comisario Patten, el dictamen debería reflejar las opiniones de la sociedad civil organizada latinoamericana, caribeña y europea sobre la cohesión social en ALC, complementar los documentos elaborados con ocasión del Seminario de junio de 2003 (anteriormente mencionado), dar cuenta del papel que desempeñan actualmente los interlocutores sociales en Latinoamérica y el Caribe y analizar, junto con las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y caribeña, de qué modo pueden contribuir los interlocutores sociales a una mayor cohesión social en sus países. Posibles ejemplos en este sentido serían la concertación social, la gestión conjunta de los sistemas de protección social o la aplicación, por parte de las empresas europeas que invierten en Latinoamérica, de una política de responsabilidad⁽¹⁾ social que se demuestre beneficiosa para la competitividad de las empresas y, al mismo tiempo, para la cohesión social de todas las partes implicadas.

⁽¹⁾ Carta del Comisario Patten al Presidente Briesch de 1 de julio de 2003: «...el papel desempeñado por las empresas europeas que invierten en los países de América Latina y el Caribe, que demuestre que las "políticas sociales" practicadas por las empresas también pueden redundar en beneficio de la competitividad». Ver también el Dictamen del CESE de 20 de marzo de 2002, sobre el «Libro Verde – Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» (DO C 125/2002), en el que se desarrolla el concepto de responsabilidad social de las empresas.

2. El concepto de cohesión económica y social

2.1 El concepto de cohesión económica y social está sujeto a múltiples interpretaciones. A los efectos de este dictamen, partimos del concepto acuñado por la Comisión Europea en los sucesivos informes sobre la cohesión económica y social en la Unión, incorporando al análisis algunos aspectos que confieren una singularidad especial a la situación de América Latina, tales como el hambre, las poblaciones indígenas o el empleo informal, así como un mayor determinismo social en el acceso a la igualdad de oportunidades.

2.1.1 Para lograr una mayor cohesión social los Estados necesitan, en palabras de Enrique Iglesias, presidente del BID, dotarse de un «marco que promueva mecanismos e instituciones que reduzcan desigualdades y divisiones». Desde esta perspectiva, el concepto de cohesión social no se limita a un conjunto de indicadores socioeconómicos sino que abarca varias dimensiones.

2.2 Dimensión política

2.2.1 La cohesión social tiene, en primer lugar, una dimensión política fundamental, que se extiende desde la calidad de las instituciones democráticas a la participación de los ciudadanos en la cosa pública, pasando por la preservación de vínculos sociales, la creación de sociedades más equitativas, de sistemas de protección social y de solidaridad, la preservación del patrimonio cultural y de los recursos naturales o la participación activa de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social.

2.2.2 Para alcanzar mayores niveles de cohesión social se requiere la intervención del Estado y de las instituciones públicas, con normas y actuaciones eficaces: desarrollo de infraestructuras, servicios públicos de calidad, justicia independiente, normas que regulen las relaciones laborales, sistemas fiscales justos, etc. Las instituciones públicas tienen, en suma, un papel esencial en la promoción de los derechos y de la ciudadanía cívica, política y social. De ahí que la cohesión social sea, en primera instancia, una cuestión política.

2.3 Dimensión económica

2.3.1 La dimensión económica de la cohesión social tiene que ver con la riqueza y su distribución, con el desarrollo del tejido productivo (acceso a recursos básicos, incremento de los factores que inciden en la productividad, entorno favorable al desarrollo de las inversiones y de las Pymes, etc.), con la investigación, desarrollo e innovación, con la tasa de empleo y la calidad del mismo, con el nivel de los salarios y las diferencias salariales existentes. Objetivos estos últimos que vienen dificultados, en el caso de los países de América Latina y el Caribe, entre otras cosas, por la dualidad del mercado de trabajo entre empleo formal e informal, por la insuficiencia de inversiones productivas y la escasa cualificación de los recursos humanos de la región. Elevados grados de desigualdad económica, como

los que caracterizan a las sociedades latinoamericanas, constituyen un freno al desarrollo económico y, por tanto, significan atraso económico y desestructuración social.

2.3.2 Por otro lado, no será posible aumentar sustancialmente la cohesión social en América Latina y el Caribe (ALC) sin una trayectoria sostenida de crecimiento económico y desarrollo social. Para lograrlo, son precisas mayores cotas de estabilidad macroeconómica –sin perjuicio de profundos avances en la equidad social– en concordancia con un proceso de reformas estructurales que activen los recursos productivos de la región, en particular el impulso a la creación de empresas, la capacitación de los trabajadores, una mejor distribución de la renta y la creación de marcos democráticos de relaciones laborales.

2.4 Dimensión territorial

2.4.1 La cohesión social está íntimamente asociada a la cohesión territorial: capacidad para crear sinergias entre todos los actores de un territorio; dotación suficiente de infraestructuras de todo tipo, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; acceso para todos a servicios esenciales para la comunidad (desde la sanidad y la educación al agua, el transporte, la electricidad o la vivienda). Las desigualdades se manifiestan en el territorio, entre centro y periferia, entre zonas urbanas y rurales, entre áreas costeras y del interior, o bien respecto a sectores sociales como la población indígena o las nuevas migraciones.

2.5 Dimensión social

2.5.1 La equidad en el reparto de la riqueza, de las diferentes fuentes de riqueza material e inmaterial y de la renta es inherente al concepto de cohesión social. Lo que ha caracterizado al modelo social europeo (en lo que tienen en común los distintos modelos que coexisten en Europa: alto gasto en protección social, papel regulador del Estado, importante papel desempeñado por los agentes sociales) ha sido el intento de vincular el desarrollo económico con el social. Es decir, la definición de las reglas de distribución de la riqueza (normas laborales y sociales, sistemas de protección social ante la vejez, la enfermedad, el desempleo, la protección de la familia, negociación colectiva, sistema impositivo) en beneficio de todos, con anterioridad a los resultados económicos y a la producción de dicha riqueza.

2.5.2 La dimensión social del concepto de cohesión social hace referencia, igualmente, a los problemas, muy actuales, de desigualdad horizontal relacionados con la discriminación por género, por origen racial o étnico o por otros aspectos identificadores de diferentes grupos sociales. En este sentido, los principios esenciales sobre los que se cimienta la cohesión social son la seguridad ante la existencia y la garantía de derechos para todos.

2.5.3 Una concepción omnicomprensiva del concepto de cohesión social, como la que aquí se propugna, abre un amplio abanico de posibilidades para el refuerzo de ese objetivo, tanto mediante las políticas que deben desarrollar los países latinoamericanos y caribeños como para las relaciones UE-ALC. Se trataría, por un lado, de profundizar –con apoyo material y también con el de las experiencias realizadas en la UE– en vectores estratégicos que contribuyan al incremento de los niveles de cohesión social en la región latinoamericana y caribeña y, por otro lado, de favorecer un tipo de relaciones entre la UE y ALC que, además de los recursos destinados a la cooperación al desarrollo incorpore el objetivo de favorecer la cohesión social en ALC a los intercambios y las políticas comerciales, educativas, tecnológicas, sociales, etc. En este sentido se pronunciaron los dos primeros Encuentros de la Sociedad Civil Organizada UE-ALC y se han manifestado recientemente relevantes dirigentes latinoamericanos como los presidentes Lagos, de Chile, Lula da Silva, de Brasil, y Néstor Kirchner, de Argentina.

3. El déficit social en América Latina

3.1 Cualquier análisis sobre ALC ha de partir del reconocimiento de la gran heterogeneidad de situaciones económicas, políticas y sociales que viven los países de la región. Sin embargo, y aun a riesgo de simplificar, podemos, a los efectos de este dictamen, extraer algunas líneas definitorias comunes para analizar el grado de cohesión económica y social de la región en su conjunto y extraer conclusiones sobre cómo hacer frente al déficit de cohesión, que en mayor o menor grado todos los países sufren.

3.1.1 Este dictamen tendrá en cuenta, básicamente, tres planos de análisis de la realidad latinoamericana y caribeña: el ámbito socioeconómico, el ámbito político y los indicadores de insatisfacción social.

3.2 El ámbito socioeconómico

3.2.1 Los problemas de pobreza y desigualdad son percibidos por la población latinoamericana como los más graves que padecen. Según el Latinobarómetro, más de la mitad de la población considera que los problemas más importantes de Latinoamérica son el desempleo, los bajos salarios y la pobreza. En el año 2003 casi una cuarta parte de los ciudadanos latinoamericanos declaraba que sus ingresos no les permitían cubrir sus necesidades básicas. Estos problemas son apreciados como prioritarios respecto a otros, como la corrupción o la criminalidad.

3.2.2 Pobreza

3.2.2.1 En el año 2002, según los datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe),⁽¹⁾ el nivel de pobreza de América Latina y el Caribe alcanzó al 43,4 % de la población, y el nivel de extrema pobreza al 18,8 % lo que corresponde, en términos absolutos, a 220 millones de habitantes y 95 millones de habitantes, respectivamente. Las previsiones para el año 2003 indican un incremento de 0,5 puntos porcentuales en el número de pobres, lo que supondría un tercer año consecutivo de incremento de los niveles de pobreza en América Latina y el Caribe. Entre 1997 y 2002 el nivel de pobreza se estancó alrededor del 43,5 % de la población; sin

embargo, en términos absolutos, la población con nivel de vida insuficiente aumentó de 204 millones a 220 millones de habitantes. Esto se debe al bajo nivel de crecimiento económico experimentado en los últimos seis años y, en general, a esa «década semiperdida» a la que se ha referido también la CEPAL.

3.2.2.2 La pobreza es más pronunciada en las zonas rurales, en donde alcanza un nivel que duplica el de las zonas urbanas (59,1 % contra 26,1 %). No obstante, en términos absolutos, y a causa del creciente éxodo rural, la población pobre está distribuida igualitariamente entre los habitantes de las zonas urbanas y de las zonas rurales. La pobreza se concentra en los hogares cuyo cabeza de familia trabaja en la agricultura y en los sectores de servicios urbanos no financieros (35,5 % y el 29,1 %, respectivamente, de la población pobre de la región). También son muy graves las desigualdades internas en muchos países como, por ejemplo, Brasil y Guatemala o Colombia, donde la falta de cohesión territorial es un factor favorecedor de la violencia política.

3.2.2.3 La pobreza afecta más a las mujeres que a los hombres. El porcentaje de mujeres sin ingresos es superior tanto en las zonas urbanas (45 % contra el 21 %) como en las zonas rurales (53 % respecto al 20 %). En las zonas urbanas, el porcentaje de hogares pobres cuyo cabeza de familia es una mujer es superior al de los hogares en los que lo es un hombre (30,4 % frente al 25 %). La pobreza también es mucho más pronunciada entre los ciudadanos de origen indígena o descendientes de los africanos que para el resto de la población. Algunos estudios, para Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú, indican que la incidencia de pobreza en estos colectivos es dos veces superior a la del resto de la población.

3.2.3 Distribución de la renta

3.2.3.1 El decil más rico de la población de ALC se queda con el 48 % del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6 %. La desigualdad, medida por el índice de Gini, aumentó en ALC en los últimos tres años. En un estudio de la CEPAL que considera once países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela), se da cuenta de un aumento de la concentración de la renta en todos ellos, excepto México. Sin embargo, hay que considerar que existen fuertes diferencias en la distribución de la renta entre los países de la región que no están relacionadas con el nivel de desarrollo industrial.

3.2.4 Hambre

3.2.4.1 En términos generales, el hambre (medida como porcentaje de la población desnutrida) ha disminuido en ALC entre el período 90-92 y 98-00, alcanzando a un promedio del 11 % de la población. Sin embargo, también hay que considerar que existen muchas diferencias entre los países de la región, puesto que en los datos referentes al bienio 1998-2000 se incluían países con más del 20 % de la población con desnutrición (el caso de Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) y países con niveles inferiores al 5 % (Argentina, Chile y Uruguay). La desnutrición se debe, entre otros factores, según la CEPAL, al acceso desigual a la oferta de alimentos, la escasez de oferta y la mala distribución de la renta.

(1) «Panorama social de América Latina 2002-2003», CEPAL (2003). Santiago de Chile.

3.2.4.2 La desnutrición afecta sobremanera a la población infantil y cobra una importancia especial a causa de sus consecuencias a largo plazo. Aunque los indicadores muestran una mejora en el indicador de desnutrición infantil en el período 1995-2001, todavía alcanzan niveles altísimos: la desnutrición infantil crónica y aguda alcanza el 19,5 % de la población menor de 5 años de edad.

3.2.4.3 La desnutrición infantil crónica es el principal instrumento de transmisión del subdesarrollo y pobreza entre generaciones, puesto que la falta de alimentos en los años más críticos del desarrollo físico y psicomotor de los niños compromete decisivamente su capacidad intelectual, su rendimiento escolar, su capacidad productiva y su integración social e incide sobremanera en el potencial de desarrollo de la sociedad.

3.2.5 Educación y acceso a la educación

3.2.5.1 El nivel de analfabetismo es alto para los patrones de los países desarrollados, pero es muy heterogéneo en la región. En algunos países como Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay, el nivel de analfabetismo es inferior al 5 % de la población mayor de 15 años. Sin embargo, este indicador alcanza niveles superiores al 20 % en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua. Por lo general, el analfabetismo es superior en las mujeres.

3.2.5.2 El acceso a la educación básica (alumnos entre 7 y 12 años de edad) es muy alto en las zonas urbanas, con niveles superiores al 90 % (cuestión diferente es la regularidad en la asistencia a clase o en las trayectorias curriculares: según la CEPAL, ⁽¹⁾ en el año 2000 cerca de 15 millones de jóvenes, de entre 15 y 19 años, de un total de 49 millones, habían abandonado la escuela antes de completar 12 años de estudios). Los niveles de escolarización son siempre mucho más elevados en las familias de mayores ingresos, sobre todo en los países de mayor concentración de la renta y de menor desarrollo relativo, como es el caso de Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y R. Dominicana. Esa diferencia en el acceso a la educación por nivel de ingresos se hace más pronunciada cuando aumenta la edad de los jóvenes, como consecuencia de la necesidad de ingresar en el mercado laboral para ayudar en la renta familiar. En la mayoría de los países de ALC el nivel de escolarización de las mujeres es superior al de los hombres (en todos los niveles de ingresos) y, sobre todo, en los tramos de edad entre 20 y 24 años.

3.2.5.3 Los problemas educativos en ALC se concentran en tres vertientes. En primer lugar, la calidad de la oferta educativa que, en ámbitos como la enseñanza básica y media, son muy bajos, lo que se manifiesta en los altos índices de abandono y fracaso escolar, en los bajos niveles de rendimiento escolar de los alumnos, en el pobre equipamiento de los centros o en la escasa motivación del profesorado. En segundo lugar, los niveles de equidad en el acceso a la oferta formativa son muy bajos: son manifiestas las desigualdades en los índices de matriculación y de rendimiento escolar entre los entornos urbano y rural, en relación con la procedencia étnica de la población o, incluso, de acuerdo con el sexo de la población estudiantil. Finalmente, hay un serio desfase entre el sistema formativo y las necesidades de los mercados laborales, no sólo por las deficiencias de los mercados de trabajo sino por las debilidades, entre otras, de la enseñanza media y profesional.

(1) «Panorama social de América Latina, 2002-2003», CEPAL. Santiago de Chile.

3.2.6 Salud y sanidad

3.2.6.1 La esperanza de vida al nacer oscila entre los 59 años en Haití hasta los 77 de Costa Rica o Barbados, mientras que la tasa de mortalidad infantil describe un arco con valores que van desde un 7 por mil para Cuba hasta un 59 por mil para Haití (?).

3.2.6.2 En términos comparativos, la esperanza de vida de la población latinoamericana al nacer se sitúa ocho años por debajo de la cifra correspondiente a un país europeo como España. De igual modo, este atraso en materia de salud se reflejan en las relativamente altas cifras de mortalidad que aún se mantienen en la región, que septuplican a las de España o Alemania.

3.2.7 Gasto social y protección social

3.2.7.1 El gasto social medio en ALC (sólo en cuatro rúbricas de gasto: educación, sanidad, seguridad y asistencia social y vivienda) alcanzó en 2000-2001 el 13,8 % del PIB, nivel superior en 1,7 puntos porcentuales al del bienio 1996/97. Los gastos están distribuidos en: 4,2 % para educación, 3,1 % en sanidad, 5,1 % en seguridad y asistencia social y 1,4 % en vivienda y otros. El gasto social público per cápita promedio es casi 30 veces inferior al promedio de la Unión Europea.

3.2.7.2 A lo largo de los años 90 se ha observado que los gastos sociales en ALC siguen una tendencia cíclica, aumentando en los periodos de crecimiento y disminuyendo en los periodos de crisis económica. De esta forma, aunque no ha disminuido el gasto social público en la región, sí se ha ralentizado su crecimiento desde 1998, a partir de la desaceleración del incremento del producto regional.

3.2.7.3 Los sistemas de protección social (vejez, enfermedad, discapacidad) alcanzan, comparativamente, un nivel de cobertura muy escaso. En la inmensa mayoría de los países de ALC únicamente entre un 10 % y un 15 % de la población afectada disfruta de un sistema de protección social adecuado; incluso en los países con mejores prestaciones, la cobertura no supera el 50 % de la población activa, con una preocupante tendencia descendente como consecuencia de la informalización de la economía.

3.2.7.4 Las reformas de los sistemas de protección social llevadas a cabo en las últimas décadas —la privatización de la gestión de los sistemas de pensiones y sanitarios, la transformación de sistemas de financiación por reparto en sistemas financieros de capitalización individual— no han obtenido los resultados anunciados: ha disminuido el control del Estado así como su capacidad recaudatoria, ha propiciado el empleo informal y está dejando fuera del sistema de protección a una mayoría creciente de la población. El incremento de los flujos migratorios intrarregionales, como consecuencia de los procesos de integración que se están produciendo, sin que existan mecanismos de prevención social reconocidos, contribuyen también a generar bolsas de pobreza, marginación y exclusión.

3.2.7.5 El año 2004 ha sido declarado por los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos como Año Iberoamericano de las Personas con Discapacidad. Se calcula que en Latinoamérica existen entre 45 y 65 millones de personas con discapacidad que, en su mayoría, sufren los efectos de la exclusión social y de la pobreza. Lo mismo les ocurre a menudo a sus familias.

(2) «Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe» CEPAL. Santiago de Chile.

3.2.8 El mercado laboral

3.2.8.1 El mercado laboral de ALC pasa por un periodo de deterioro de las relaciones de trabajo a raíz de la desaceleración del nivel de crecimiento económico en los últimos seis años. La tasa de desempleo urbano aumentó al 9,2 % en los primeros trimestres de 2002, la más alta registrada en los últimos 22 años. Más del 70 % de los hogares de la región dependen exclusivamente de los ingresos generados por el trabajo; uno de cada dos trabajadores recibe una remuneración que lo sitúa en el umbral de la pobreza. Una creciente mayoría de la población laboral no está cubierta por la legislación laboral y la cobertura ha disminuido a lo largo de los años noventa.

3.2.8.2 Se constata⁽¹⁾, entre 1990 y 2002, una fuerte tendencia a la informalización del empleo (siete de cada diez empleos generados desde 1990 lo han sido en el sector informal y el empleo informal representa el 46,3 % del empleo total de América Latina) y a la precarización laboral: sólo seis de cada diez empleos nuevos en el sector formal y dos de cada diez en el sector informal tienen acceso a algún tipo de cobertura social. Se estima que existe un déficit de «trabajo decente» para 93 millones de trabajadores, 30 millones más que en 1990, de ALC (con ello se hace referencia a ese 50,5 % de la población activa que no tiene empleo, trabaja en el sector informal o a los que, trabajando en el sector formal de la economía, lo hacen sin prestaciones sociales o en condiciones muy precarias).

3.2.8.3 Las relaciones laborales se caracterizan por el reconocimiento desigual e incompleto de los derechos laborales fundamentales (desde países con marcos de relaciones laborales nominalmente equiparables a las europeas hasta otros en los que decenas de sindicalistas son asesinados cada año en el desempeño de sus funciones), el bajo grado de desarrollo de los sistemas de negociación colectiva y de concertación social, el escaso porcentaje de asociacionismo sindical (sólo el 14 % de la fuerza laboral urbana) y empresarial, la desconfianza y el conflicto como norma en las relaciones entre trabajadores y empresarios.

3.2.9 Emigración

3.2.9.1 La emigración constituye un factor de enorme influencia en la situación socioeconómica de ALC, aportando tanto aspectos positivos como negativos a la misma. En los países de ALC, los mayores flujos migratorios se han producido hacia el norte, es decir, hacia los EEUU y Canadá, pero en la última década han sido también importantes los flujos dirigidos hacia la Unión Europea.

3.2.9.2 La contribución positiva de la emigración está en las remesas de dinero que los inmigrantes remiten a sus países de origen, y que en muchos casos constituyen una importante fuente de divisas para el país, además de aliviar la falta de recursos de amplios sectores de la población.

3.2.9.3 Los aspectos negativos de la emigración son también importantes, y nos referimos sólo a los de carácter macroeconómico, sin entrar en lo que supone para las personas tener que abandonar su país y alejarse de su familia. Como principal elemento negativo hay que destacar la pérdida de capital humano, ya que quienes emigran suelen ser parte de la gente más preparada, más emprendedora y con mayor iniciativa. Además, cuando los flujos migratorios se sostienen prolongadamente en el tiempo se crea cierta «cultura de la emigración»,

produciendo la idea de que sólo emigrando se puede prosperar, lo que resta dinamismo económico a la sociedad y favorece la descohesión social.

3.2.10 Crecimiento, desarrollo y reformas estructurales

3.2.10.1 Las condiciones económicas de la región no son las más adecuadas para asegurar un crecimiento económico sostenido. Las mejoras importantes alcanzadas en los últimos años en el terreno de la estabilidad macroeconómica en bastantes países de la región constituye un activo esencial, aunque insuficiente, para asegurar ritmos superiores y más estables en materia de crecimiento económico.

3.2.10.2 El sector exterior de las economías latinoamericanas sigue siendo un factor de estrangulamiento del crecimiento sostenido. La fuerte dependencia de los flujos externos de capital constituye una limitación de primera magnitud para impulsar el desarrollo interno. La volatilidad de estos flujos, al albur de crisis internacionales o de cambios en la coyuntura de los países emisores de los mismos, colocan fuera del alcance de los agentes económicos locales la continuidad y el incremento de la inversión productiva. Dependencia que agudiza sus efectos al someter a los países latinoamericanos –en la otra vertiente de su restricción externa, la deuda–, a un continuo sobresalto sobre los costes variables de su financiación. Esta enorme vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante el ciclo económico exterior es uno de los factores más significativos de los que limitan la dinámica de las economías latinoamericanas.

3.2.10.3 Pero es la propia debilidad de las instituciones locales, la escasa diversificación de las economías latinoamericanas, el peso de la deuda externa y la escasa generación de recursos financieros propios –ahorro– lo que explica ese elevado nivel de dependencia y vulnerabilidad externas. Frente a ello, una decidida potenciación del mercado interior (que no hay que identificar, de manera simplista, con procesos de sustitución de importaciones) podría abrir nuevos derroteros al desarrollo económico latinoamericano.

3.2.10.4 En este sentido, un mayor impulso a los procesos regionales de integración económica coadyuvaría a poner en funcionamiento mercados de mayores dimensiones, en los que las economías de escala resultantes habrían de operar como un incentivo a la expansión del tejido productivo local y a atraer inversiones extranjeras.

3.2.10.5 En la actualidad, el tejido productivo de la región está enormemente atomizado, caracterizado por un marco institucional altamente informal y compelido a operar en unos mercados locales a menudo de reducidas dimensiones y protegidos de un modo u otro de la competencia externa. Antes de proceder, no obstante, a someterlos a las condiciones competitivas del entorno sería preciso abordar los factores que explican sus bajos niveles de productividad.

3.2.10.6 El desarrollo de las pequeñas empresas y de las microempresas se enfrenta a barreras infranqueables, ante las carencias de cultura empresarial y de capital humano o ante la inseguridad jurídica del entorno institucional en el que se inserta. Y todo ello, en un sistema financiero poco evolucionado y con escaso desarrollo de sus instrumentos de intermediación.

⁽¹⁾ «Se buscan nuevos empleos: los mercados laborales en América Latina» (<http://www.iadb.org/res/ipres>).

3.2.10.7 De igual modo, la desigualdad en la distribución actual de los activos productivos (desde la tierra hasta el capital físico o humano) agudiza los estrangulamientos a los que se enfrenta la clase empresarial latinoamericana.

3.2.10.8 La expansión de la actividad empresarial en las economías latinoamericanas es una condición fundamental para lograr un crecimiento sostenido. Sin embargo, las reformas en este terreno discurren entre la indiferencia de una parte del entorno empresarial, la falta de credibilidad o la discontinuidad de los poderes públicos en sus planes de industrialización o de reforma agraria, la falta de un consenso político y social respecto a un proyecto democrático de sociedad y, con alguna frecuencia, con la resistencia de algunas elites locales, más interesadas por el reparto de los beneficios del desmantelamiento del Estado industrial, hoy obsoleto por otra parte, que por la creación de un tejido industrial y productivo competitivo.

3.2.10.9 En este contexto, la economía social puede desempeñar un papel importante como factor generador de tejido social, de desarrollo económico y de cohesión social. Debería ser valorada, igualmente, como salida en el contexto de crisis económicas y reestructuraciones industriales (asunción de empresas en crisis por parte de los propios trabajadores) y como una alternativa eficaz para fomentar el desarrollo local (cooperativas de desarrollo local, etc.).

3.3 *El ámbito político: elementos políticos que definen la calidad de las instituciones y de los instrumentos de participación política*

3.3.1 La práctica generalización del sistema democrático en América Latina no ha ido, sin embargo, acompañada por un incremento de la ciudadanía social (empleo, protección ante la vejez, la enfermedad, el desempleo o la discapacidad, educación, vivienda, igualdad de oportunidades, seguridad ciudadana, mejora del nivel económico, acceso a los nuevos instrumentos de información y comunicación). Muchos ciudadanos carecen de derechos civiles y sociales básicos. La incapacidad, la debilidad de los Estados en ALC para asegurar cuestiones esenciales como una cierta equidad fiscal, el acceso a la justicia, la protección ante distintas formas de violencia, sistemas de protección social universales, la participación de los ciudadanos en las cuestiones que les afectan, etc., ha llevado a algunos a hablar de Estados ausentes. Y a una ciudadanía de baja intensidad.

3.3.2 En el caso de Latinoamérica, la densidad del tejido social es escasa. La sociedad civil está poco articulada y las instituciones no desempeñan un papel dinamizador en este sentido. Las élites políticas parecen manifestar serias reservas respecto a la apertura de las instituciones a la participación de la sociedad civil. Ello redundaría en un tejido social débil y vulnerable. No obstante, es esencial contar con interlocutores estructurados y con credibilidad entre la sociedad y con una eficiente colaboración entre los ámbitos públicos y privados de actuación para hacer más efectivas las políticas orientadas a la cohesión social.

3.3.3 La igualdad de oportunidades se posibilita con políticas sociales, es decir, inversiones en sanidad, educación, empleo y vivienda. Al mismo tiempo, estas políticas contribuyen a una distribución más equitativa de la renta y una mayor capacitación para que los individuos participen más activamente de las decisiones políticas, fortaleciendo, así, la democracia y la gobernabilidad.

3.3.4 A este respecto, es apreciable un fenómeno de disociación en la sensibilidad política de los ciudadanos latinoamericanos y caribeños. Por un lado, se manifiesta en forma de crecientes exigencias hacia la democracia, en términos de satisfacción de necesidades materiales. Por otro, se está registrando un aumento de las cifras de abstencionismo electoral. En este terreno, la situación más problemática se registra entre la población más joven, que manifiesta un elevado sentimiento de desafección política frente a partidos u otro tipo de organizaciones e instituciones políticas. Según un informe del PNUD, el 54,7 % de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario, con tal de que resolviese su situación económica.

3.4 *Indicadores de insatisfacción social*

En estrecha interacción con lo anterior, el análisis de la situación de fractura social del espacio latinoamericano y caribeño implica conocer los niveles de insatisfacción de la sociedad con su realidad. Y considerar otras expresiones sociales de rechazo: violencia urbana, delincuencia, surgimiento de sociedades paralelas y de «legalidades mafiosas».

3.4.1 *Insatisfacción con las instituciones*

3.4.1.1 Según datos del Latinobarómetro ⁽¹⁾ los ciudadanos manifiestan una confianza decreciente respecto a todas las instituciones, particularmente en cuanto a las instituciones políticas. Sin duda, este hecho condiciona la propia dinámica de las instituciones y afecta de forma negativa a la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

3.4.2 *Igualdad ante la ley*

3.4.2.1 El fenómeno anteriormente señalado parece tener una estrecha relación con la evolución de la situación en materia de equidad social y económica en la región. Pero también con la inexistencia de derechos cívicos y políticos fundamentales. De este modo, se observa que más del 50 % de los latinoamericanos entrevistados por el Latinobarómetro señalan que el factor más importante para confiar en las instituciones es «si tratan a todos por igual» (además de las cuestiones vinculadas con el reparto de la riqueza, pueden influir en ello el trato discriminatorio, incluso legalmente reconocido, a determinadas minorías sociales o étnicas). Ello puede explicar el auge de los movimientos indigenistas en varios países de la región, así como con la pervivencia de fenómenos de trabajo forzoso o de esclavitud.

(1) <http://www.latinobarometro.org>

3.4.2.2 Pese a que todos los países de la región han ratificado los convenios internacionales sobre derechos humanos, el número de violaciones de los mismos es alta. No ya como consecuencia de actuaciones de gobiernos dictatoriales, sino derivadas de una violencia difusa practicada por bandas y cuerpos particulares (narcotraficantes, milicias privadas, a veces en conexión con los aparatos represivos del Estado). En este contexto, es imprescindible reforzar, conjuntamente con otras políticas, un sistema judicial respetado y autónomo, que haga posible basar la ciudadanía en el imperio de la ley. De tal manera que se pueda superar una de las mayores contradicciones de las democracias en ALC: la disociación entre las normas legales y su inaplicación práctica.

3.4.3 Corrupción

3.4.3.1 En ALC la confianza de los ciudadanos en la democracia como forma de gobierno ha ido decreciendo a lo largo de los años noventa (¹). La consolidación de las instituciones va a la par con el grado de su aceptación por parte de los ciudadanos. Pero para que tal identificación se produzca es imprescindible que exista transparencia en la gestión de la cosa pública.

3.4.3.2 La corrupción política y económica, un fenómeno presente en prácticamente todos los países del mundo y sobre el que conviene no olvidar que siempre tiene dos caras, la corrupta y la corruptora, es considerada como uno de los problemas más graves que padece la región. Ello puede contribuir a explicar por qué se está manifestando de forma creciente una percepción negativa por parte de los ciudadanos respecto a los gobiernos y a los partidos políticos que los sustentan –que no hacia la democracia– la revitalización de formaciones políticas populistas y el rechazo a algunas de las reformas económicas, comprendidas algunas privatizaciones realizadas en la última década.

3.4.3.3 La corrupción y la ilegalidad institucionalizada rompen los vínculos éticos, normativos y comunitarios básicos para la convivencia social. Para reconstruirlos es imprescindible actuar desde el ámbito educativo, de la recuperación del crédito del Estado de derecho y de la eficacia de la ley. La reducción de las desigualdades sociales a través de políticas de protección y de inclusión, de atención a las poblaciones indígenas, a las mujeres, a los jóvenes y, en general, la extensión y el desarrollo de los factores de la ciudadanía social para todos son fundamentales para un desarrollo sostenible y para aumentar la confianza de los sudamericanos en las instituciones políticas y en el sistema democrático.

3.4.4 Violencia, criminalidad, inseguridad ciudadana

3.4.4.1 Relacionados con la exclusión social, la pobreza y la desigualdad están los elevados niveles de criminalidad y violencia en la región. El índice de victimología, elaborado por Naciones Unidas, muestra cómo los niveles delictivos en ALC se sitúan entre los más altos del mundo. Un estudio promovido en el año 2000 por el Banco Mundial (²) encuentra una estrecha relación entre desigualdad económica y nivel de criminalidad. En América Latina y el Caribe el número de muertes violentas

ha pasado de 8 por cada 100 000 habitantes en los años setenta del siglo pasado, a 13 en los años noventa. Colombia se sitúa a la cabeza de la clasificación mundial en este terreno con 60 muertes por asesinato (no político) por 100 000 habitantes.

3.4.4.2 La violencia que caracteriza la vida cotidiana en las grandes urbes latinoamericanas tiene orígenes históricos y sociales múltiples y complejos, que se han exacerbado en los últimos años a causa de la crisis económica y del debilitamiento de las instituciones. Dejando aparte los países en los que la violencia tiene una raíz política, en el resto de América Latina las causas principales de la violencia se encuentran en la extensa presencia de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de droga y en las desigualdades sociales. Esta violencia difusa representa un gran obstáculo para la convivencia, la democracia y el desarrollo productivo.

3.4.4.3 El narcotráfico, fuente de inseguridad y de violencia que afecta, en primer lugar, a los sectores más pobres, fragiliza las instituciones políticas, desestabiliza los sistemas económicos y las relaciones sociales. Y alimenta la corrupción y las guerras civiles, al tiempo que acrecienta las desigualdades en AL. Además, exige, aparte de una cooperación policial y judicial internacional, un esfuerzo muy costoso para los países afectados en la erradicación de redes y de laboratorios.

3.4.4.3.1 La producción de cultivos ilícitos en AL, que sigue siendo un tema espinoso de las relaciones entre el Norte y el Sur, sumerge sus raíces en la miseria de determinadas zonas rurales que no disponen de otros medios para sobrevivir.

3.4.4.3.2 Los países consumidores deberían asumir su parte de responsabilidad en la lucha contra el cultivo de drogas, sin hacer recaer toda la responsabilidad en los países productores, teniendo en cuenta que en aquellos se encuentran los sistemas financieros que permiten su blanqueo.

3.4.4.3.3 El CESE reclama de la UE que prosiga y profundice la apertura comercial, sin menoscabo de las reglas de la OMC, con los países andinos que se muestran dispuestos a la reducción de los cultivos ilícitos y a la sustitución por otros, al tiempo que condena la ciega destrucción aérea de cultivos, que ha demostrado ser un fracaso para su eliminación, fomentando sin embargo la violencia social y política.

3.4.4.3.4 Para hacer que el sistema de sustitución sea más eficiente, sería necesario aportar una ayuda financiera y técnica a esos nuevos cultivos y ponerlos en valor mediante redes locales de transporte que faciliten la comercialización regional de los productos alternativos.

3.4.4.4.4 Con mucha frecuencia, las redes delictivas, particularmente en la periferia de las aglomeraciones urbanas, constituyen formas paralelas de organización social que bloquean e impiden –con el ejercicio de la violencia– el desarrollo de la sociedad civil organizada, elemento básico para la construcción de un Estado democrático que sea satisfactorio para la mayoría de los ciudadanos. Estas sociedades paralelas, imponiendo sus propias formas de regulación en el entorno en el que operan, deslegitiman y, a veces, hasta ponen en cuestión el propio Estado democrático.

(¹) <http://www.latinobarometro.org>.

(²) Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza: «Inequality and violent crime». Banco Mundial, Washington (2000).

4. Las raíces del desequilibrio social en América Latina

4.1 La independencia colonial no trajo consigo, en la mayoría de los países latinoamericanos, un proceso de reforma social, económica y política en profundidad. Significó, en general, un cambio en las élites políticas sin transformaciones singulares en el campo de las instituciones. Muchas de las estructuras sociales y económicas precapitalistas continuaron en vigor, manteniendo a las sociedades latinoamericanas en las mismas o parecidas condiciones del otrora económico.

4.2 La herencia social y económica colonial y los sucesivos fracasos en la modificación radical de la misma han dado como resultado una gran concentración en la propiedad de los recursos (el caso de la propiedad de la tierra es, al respecto, emblemático en algunos países latinoamericanos); la marginación política, económica y social de partes enteras de las sociedades latinoamericanas; la apropiación de la actividad económica por parte de las élites en el poder, con las consecuencias conocidas de corrupción e ineficiencia en la actuación pública; la escasa regulación del mercado que ha generado numerosas externalidades negativas y, particularmente, una profunda desigualdad en la distribución de la renta; por último, un creciente grado de urbanización desestructurada, donde las bases sociales de la economía de mercado se diluyen hacia la informalidad.

4.3 Desde la descolonización, la historia económica de ALC (aunque con una gran asimetría entre países) muestra una secuencia continuada de crisis profundas, caracterizadas por el desequilibrio externo que penaliza sus intentos de promocionar el desarrollo. De forma sintética se pueden distinguir tres estadios comunes en la dinámica económica de los países de ALC en los dos últimos siglos. Durante buena parte del siglo XIX y principios del XX, las economías latinoamericanas evolucionaron conforme a un modelo denominado «primario exportador», basado en una fuerte especialización en exportaciones de productos primarios. En un segundo estadio, que arranca en los años veinte y treinta del siglo pasado, al calor de la fuerte expansión económica provocada en algunos países latinoamericanos por la I Guerra Mundial, se orienta hacia un modelo de «sustitución de importaciones», intentando sustituir importaciones, en el marco de la integración de las economías nacionales en el entorno económico mundial, por producción nacional y generar un tejido productivo propio. Pero la aparición de profundos desequilibrios macroeconómicos (inflación y déficit en las balanzas de pagos) pusieron en cuestión estos intentos de desarrollo hacia dentro. Finalmente, a finales de los años 70 y principios de los 80, se generaliza en ALC la aplicación de políticas económicas que, auspiciadas desde organismos internacionales (el llamado «consenso de Washington»), promovieron una amplia apertura de sus economías hacia el exterior, basando en los mercados el desarrollo económico y social.

4.4 En las últimas décadas, las profundas reformas realizadas en las economías latinoamericanas auspiciadas por el «consenso de Washington» (privatización, liberalización y estabilidad macroeconómica), si bien han logrado este tercer objetivo —se han superado los altos niveles de inflación y de inestabilidad monetaria— no han traído consigo mejoras sustanciales en las

variables de equilibrio real: empleo, crecimiento y distribución de la renta. Por el contrario, como hemos visto en apartados anteriores, algunos de estos parámetros (espectacularmente en algunos países como Argentina) han empeorado.

4.5 Además de que muchas de esas políticas preconizadas por el «consenso de Washington» se han convertido en fines en sí mismos, más que en medios al servicio de un crecimiento duradero y justo, otros condicionantes externos inciden negativamente en el nivel de cohesión social de los países de ALC. Así, la política de «dos pesos, dos medidas» practicada por los países más desarrollados en las relaciones comerciales con la región latinoamericana; los programas de ajuste estructural impuestos por las instituciones financieras internacionales que, en la mayoría de los casos, han ampliado las crisis de los países de ALC; la falta de una legislación exigente y adecuada para regular las inversiones extranjeras o, en ocasiones la ausencia de aplicación de la misma, en lugar de contribuir a mejorar el tejido productivo y la responsabilidad social de las empresas han terminado, en algunos casos, eliminando a los concurrentes locales y creando situaciones de monopolio; la deuda acumulada a partir de los años 60, que los países deudores han más que sufragado a través del pago de los intereses; las ayudas oficiales al desarrollo (AOD), que no siempre van destinadas a proyectos globales y coherentes, sino que en ocasiones son simplemente instrumentos para alimentar relaciones comerciales o diplomáticas privilegiadas. Todos ellos son elementos centrales que condicionan el avance de la cohesión social en ALC.

5. Las debilidades de las sociedades latinoamericanas frente al proceso de cohesión social

5.1 De lo dicho anteriormente se deduce que las sociedades latinoamericanas sufren de algunas carencias centrales para afrontar el desafío de alcanzar niveles aceptables de cohesión social, que podemos resumir en las cinco siguientes:

5.2 Carencias en la función del Estado, como organismo encargado de defender el interés general y de impulsar el bien común, como ámbito regulador del desarrollo de la economía de mercado y del pacto social, como instrumento insustituible para asegurar la cohesión social ya que la sociedad civil, por ella misma, no tiene los medios para lograrla y mantenerla. El Estado, en las sociedades de ALC, no ha desempeñado el papel modernizador e impulsor del desarrollo económico y de la protección social que ha sido fundamental en otras zonas, hoy desarrolladas, del planeta. Dependiendo de los momentos históricos y de las circunstancias específicas de cada país, el Estado en ALC ha estado más bien al servicio de los intereses espurios de ciertos grupos sociales; papel muy diferente al desempeñado en la mayoría de los países desarrollados, como regulador de la economía de mercado, intermediario en el conflicto social, impulsor de la actividad económica a través de un marco de políticas micro y macro económicas y sociales adecuadas para acompañar el proceso de desarrollo. En muchos casos la debilidad del Estado ha impedido que éste lleve a cabo, o que incluso se plantee, políticas efectivas de cohesión social.

5.3 Desigualdad social, que más allá de las estadísticas sobre la distribución de la riqueza, suponen un bloqueo a la movilidad social y económica de los ciudadanos. Al no existir esos mecanismos de ruptura del determinismo social, funcionan los esquemas más tradicionales de reproducción de los grupos y de las clases sociales. En este contexto, los instrumentos de participación característicos de los sistemas democráticos tienen enormes dificultades para implantarse y consolidarse como fórmulas de organización social.

5.4 La debilidad de la sociedad civil organizada. Para avanzar hacia el desarrollo económico y la cohesión social no basta con establecer instituciones democráticas y una economía de mercado. Es necesario transformar las sociedades, acabar con la pobreza extrema y la exclusión, establecer las condiciones para que se produzca la igualdad de oportunidades, facilitar el acceso a servicios esenciales como la salud y la educación. Ese proceso no puede otorgarse desde el interior de cada país ni dictarse desde el exterior. Requiere que cada país asuma sus propias responsabilidades. Lo que no será posible si no se produce la participación permanente en las decisiones por parte de la sociedad, a través de sus distintas expresiones: partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones sociales. Un reparto más justo y equitativo de la riqueza –base primera de la cohesión social– implica siempre un reparto del poder, que no es posible sin el fortalecimiento de la sociedad civil organizada. La productividad misma del sistema económico se resiente de esta carencia, en tanto que las situaciones de descohesión cuestionan de modo permanente las bases de estabilidad jurídica y política que toda institución económica requiere para su buen funcionamiento.

5.5 Desequilibrios en el contexto de la globalización. Las economías latinoamericanas son particularmente vulnerables a lo que acontece en el exterior de sus propias fronteras. En algunos casos, su inserción en el proceso creciente de globalización económica se está llevando a cabo con una pérdida de eficiencia relativa y de competitividad internacional de sus estructuras productivas. Lo que contribuye a intensificar el fenómeno de, en expresión del economista sueco y premio Nóbel, Myrdal, «causación circular», particularmente en las fases recesivas del ciclo económico internacional; dicho fenómeno impide alcanzar mayores cotas de cohesión económica y social.

5.6 Las políticas estructurales practicadas en las últimas décadas, en muchos casos a instancias de organismos internacionales que ejercen formas diversas de presión para su aplicación, han contribuido a agudizar parte de los tradicionales desequilibrios de estas sociedades, particularmente en lo que a niveles de cohesión social se refiere.

6. Los posibles vectores de la cohesión social en América Latina y el Caribe

6.1 A la luz de lo que ha sido la experiencia europea y teniendo en cuenta lo que en los epígrafes anteriores hemos identificado como debilidades del desarrollo económico y social de ALC, en este apartado pretendemos señalar algunos de los vectores que podrían ser, también en la realidad latinoamericana, estratégicos para alcanzar mayores cotas de cohesión social.

6.2 Estado, instituciones y política

6.2.1 Es imposible hablar de cohesión social sin que esté garantizado que todos los ciudadanos tengan iguales derechos y éstos estén de igual manera garantizados ante la ley, que dichos derechos sean exigibles judicialmente y estén respaldados por programas económicos y sociales que los tengan por objetivo.

6.2.2 No es posible tampoco articular un Estado moderno, que aborde las funciones que se le demandan, sin un sistema tributario justo, eficiente y suficiente. Los sistemas tributarios en ALC se caracterizan por la debilidad de los mecanismos de gestión de la recaudación e inspección fiscal, la tendencia del sistema a pivotar sobre la imposición indirecta, la baja presión fiscal y los altos niveles de evasión. Este es, por tanto, uno de los mayores retos a los que se enfrentan las sociedades y las economías de ALC. Es probable que la realización de reformas fiscales encuentre resistencias de grupos sociales y económicos, habituados a la actividad económica sin fiscalización, o con cargas fiscales esencialmente regresivas, pero resulta un requisito esencial para la cohesión social.

6.2.3 De igual manera, la cohesión social requiere de la presencia activa del Estado en la promoción de políticas específicas que atiendan a situaciones de desigualdad social, apliquen políticas redistributivas y solidarias y promuevan la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, eliminando las situaciones de exclusión social. A tal efecto, se echan en falta en los países de ALC sistemas de protección social universales que, en la mayoría de los países de la región, son inexistentes o adolecen de graves carencias e incluso desigualdades.

6.2.3.1 La cohesión social no se alcanza únicamente con planes de acción contra la exclusión social, sino que son necesarios sistemas de seguridad social que proporcionen, entre otras cosas, sanidad y pensiones a toda la población. Aparece, en este sentido, como particularmente perentorio hacer frente a las profundas desigualdades que se generan con respecto a la población de más edad, que en numerosas ocasiones se sitúan al borde de la indigencia y/o de la exclusión social. La puesta en marcha de sistemas públicos de pensiones financiados mediante técnicas de reparto, con cobertura general, es un ineludible requerimiento para alcanzar un razonable grado de cohesión social. Sin perjuicio de que se puedan mantener sistemas complementarios, con otras características.

6.2.3.2 Los sistemas de protección y de Seguridad Social deberían, igualmente, analizar fórmulas para dar cobertura a los trabajadores autónomos, falsos independientes y pertenecientes a la economía informal, sectores de gran peso en ALC, aprovechando para ello las experiencias existentes en algunos países europeos.

6.2.3.3 La mejora de la sanidad pública es otro de los vectores clave para la mejora de la cohesión social en América Latina y el Caribe. La eficacia social de los sistemas públicos de sanidad, financiados bajo principios de redistribución, se han demostrado en la experiencia europea mucho más solidarios, menos costosos, y más cohesivos que los que se han regido por el sistema de aseguramiento privado.

6.2.3.4 A partir de los años 90, algunos países de ALC han puesto en marcha programas sociales públicos orientados a satisfacer algunas necesidades básicas de los colectivos más desprotegidos. Estos programas están condicionados a determinadas exigencias o contraprestaciones. Así, los programas de educación están condicionados a la asistencia escolar o los alimentarios a las campañas de vacunación y a la información en materia de higiene alimenticia. Son programas promovidos y gestionados por el Estado y tienen un contrastado impacto en la redistribución de la renta, así como en la escolarización y en la salud. En otro ámbito, algunos gobiernos han tomado iniciativas para favorecer el acceso al crédito. En Brasil, por ejemplo, se han distribuido tarjetas electrónicas para facilitar el acceso a microcréditos garantizados por el Estado. La UE podría apoyar este tipo de medidas innovadoras en una estrategia orientada a la cohesión social en ALC.

6.2.3.5 La completa protección social de las relaciones laborales formales, la progresiva extensión de la cobertura a los trabajadores de la economía informal, la protección social de los flujos de inmigrantes y la erradicación de algunas de las causas fundamentales de la mortalidad infantil constituyen, así mismo, prioridades importantes de una mejor cobertura social en ALC.

6.2.3.6 Algunas regiones ultraperiféricas de la UE, ubicadas en América Latina y el Caribe, se benefician de ayudas estructurales comunitarias, particularmente destinadas al desarrollo de infraestructuras de base. No obstante, su nivel de cohesión social sigue siendo muy inferior al europeo, su débil integración en la región caribeña les plantea desafíos económicos de cara al futuro y algunos de sus productos básicos, como los agrícolas o el turismo, pueden sufrir la competencia de los países ACP que se benefician de acuerdos preferenciales, mientras que sus costes de producción son superiores. De ahí la conveniencia de que la UE, en sus nuevas perspectivas financieras, tenga en cuenta la necesidad de mantener las ayudas específicas que se conceden a estas regiones ultraperiféricas de la Unión.

6.3 Infraestructuras económicas. Investigación y desarrollo

6.3.1 La dotación de infraestructuras de todo tipo (especialmente, por lo que se refiere a ALC, la creación de infraestructuras de transporte, comunicaciones, agua potable y energía con compromisos de sostenibilidad y mantenimiento) es una condición básica del desarrollo económico, la expansión de la producción y del comercio y, en definitiva, para el avance de la productividad. De igual manera, el aumento de la productividad pasa por incorporar a los procesos productivos un mayor contenido tecnológico. Y por la formación de todos los integrantes del sistema productivo.

6.3.2 El esfuerzo de las sociedades de ALC por integrarse de forma competitiva en la economía globalizada se ha de asentar en una acción decidida de los poderes públicos y del sector

privado encaminada a desarrollar bases tecnológicas más avanzadas para, de esa manera, no sólo superar la brecha que les separa de los países más desarrollados, sino para intentar ganar el desafío del desarrollo «por la parte de arriba», compitiendo en creación de valor añadido dentro del sistema productivo mundializado.

6.3.3 Los esfuerzos para enriquecer la formación permanente, a través de sistemas de formación profesional y universitaria son esenciales a estos efectos. Éste es un campo en el que la UE puede aportar conocimientos específicos y experiencia en la gestión de sistemas de formación profesional, homologación de titulaciones profesionales y creación de infraestructuras educativas.

6.4 La educación

6.4.1 La educación es un factor clave en la remoción de los obstáculos que se oponen o dificultan los procesos de desarrollo económico y social y constituye el elemento esencial para garantizar la igualdad de oportunidades y la movilidad social. Dadas las condiciones de la educación anteriormente señaladas (baja calidad, desigualdad en el acceso y falta de conexión con el sistema productivo), la enseñanza en ALC, en lugar de constituirse en un factor de progreso, movilidad social y promoción de la equidad, puede acabar convirtiéndose en un mecanismo que consolida y reproduce la desigualdad social. Por ello, y sin menoscabo de los espacios educativos que pueda desarrollar la iniciativa privada, el Estado ha de ser el responsable de garantizar niveles básicos de educación a todos los ciudadanos en condiciones de calidad adecuada, de garantizar el acceso sin discriminaciones a los niveles superiores del sistema educativo, de vincular mejor la enseñanza con el mercado de trabajo, de potenciar el talento allá donde se encuentre y de evitar nuevas formas de exclusión provocadas por la introducción de la llamada sociedad del conocimiento.

6.5 El sistema productivo y su dinamismo

6.5.1 La cohesión social requiere de un sistema productivo eficiente, capaz de generar empleo y rentas para todos los ciudadanos. A este respecto, es esencial en ALC prestar especial atención al tejido empresarial de ámbito local y regional, constituido por una amplia red de pequeñas empresas, muchas de ellas hoy en la informalidad y tan sólo colateralmente inmersas en los mercados nacionales y, por tanto, con escaso potencial de crecimiento.

6.5.2 La expansión de la economía informal es la expresión, en primer término, de la impotencia económica de los Estados para regular mercados capaces de ampliarse. Más que un potencial expansivo, la economía informal es el reflejo, en la mayor parte de los casos, de economías atrasadas y con escasa capacidad de generación de empleos decentes.

6.5.3 La economía social —cooperativas y asociaciones comunitarias— es una muy significativa realidad económica y social en varios países de la UE. En los países latinoamericanos puede ser un vector importante por explorar en el futuro como alternativa a la economía informal para el desarrollo económico, la generación de empleo, la integración social y la participación de amplios sectores en el proceso productivo, y así ha sido expresamente reconocido en la reciente Declaración de los países iberoamericanos ⁽¹⁾.

6.5.4 Las carencias en el terreno de los recursos financieros es uno de los factores de estrangulamiento más destacado de los sistemas productivos de ALC. No sólo son los escasos niveles de ahorro sino también la ineficiencia de los mecanismos de intermediación lo que dificulta un mayor y mejor acceso a la financiación para los agentes económicos, especialmente para las Pymes (aproximadamente el 80 % de las empresas de ALC son Pymes o microempresas) trabajadores autónomos, cooperativas, etc. Se echa en falta, en este sentido, el desarrollo de sistemas de microcréditos y de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las pequeñas empresas o trabajadores autónomos.

6.5.5 La importancia relativa que aún mantiene el sector primario en muchos países de ALC lo coloca —junto con una política de apoyo, tanto vertical como horizontal, al desarrollo industrial— en el centro de las reformas pendientes para lograr un mayor desarrollo económico y social. La búsqueda de mayores niveles de productividad en la agricultura, que constituye, en muchos países, una fuente básica de divisas, ha de correr pareja con la solución de conflictos sociales muy arraigados en las zonas rurales de ALC. La reforma agraria, con diferentes escenarios y contenidos según los países, sigue siendo una necesidad ineludible para dar solución a millones de agricultores y jornaleros sumidos en la pobreza, para incrementar la capitalización y producción agraria y, así, contribuir a una mayor cohesión económica y social.

6.5.6 La integración económica regional (una integración en la que, además de la liberalización de los mercados, se contemplen mecanismos de compensación y solidaridad, equivalentes a lo que en la UE han representado los Fondos Estructurales), como poco a poco está sucediendo en Mercosur, en la Comunidad Andina y entre ambas agrupaciones subregionales, constituye un elemento esencial para potenciar el desarrollo económico y social de ALC, pensando particularmente en la necesaria diversificación de las economías latinoamericanas y en la necesidad de desarrollar sectores productivos competitivos y atraer inversiones extranjeras.

6.6 Extensión y calidad del empleo

6.6.1 En la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, el volumen de desempleo constituye uno de los problemas sociales más graves, en opinión de sus propios

ciudadanos (Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica) y, en todos ellos, el empleo irregular alcanza proporciones alarmantes y crecientes. El logro de una tasa de empleo más elevada y de condiciones de empleo decentes para el conjunto de la población trabajadora son dos objetivos ineludibles y de la máxima urgencia para poderes públicos y agentes sociales en ALC.

6.6.2 Más y mejor empleo son objetivos que requieren intervenciones profundas y consensuadas en el funcionamiento de los mercados laborales. Las reformas laborales llevadas a cabo en muchos de los países de ALC no han alcanzado los objetivos de generación de empleo e incremento del empleo decente que se habían anunciado; incluso, en muchos casos, han contribuido a generalizar la precariedad del empleo, que alcanza su máximo exponente en las elevadas cifras de informalidad laboral registradas.

6.6.3 El establecimiento de políticas macroeconómicas orientadas a reducir la extrema volatilidad económica, el perfeccionamiento de los sistemas de intermediación laboral, una mayor vinculación entre el sistema educativo y la generación de empleo, el desarrollo de mecanismos apropiados de protección de los trabajadores ante la pérdida de ingresos producidos por la continua rotación laboral, la ampliación de la capacitación de los trabajadores, el cumplimiento de la legislación laboral y la promoción de relaciones laborales negociadas y consensuadas constituyen, en este sentido, algunas de las exigencias estructurales para lograr la extensión y una mayor calidad del empleo en ALC.

6.7 Derechos laborales y diálogo social

6.7.1 El ex presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, ha definido el modelo social europeo como aquel que combina Estado y mercado, iniciativa privada y derechos colectivos, empresa y sindicato. La existencia de marcos democráticos de relaciones laborales ha sido y es en Europa un factor esencial de competitividad económica y de cohesión social.

6.7.2 Además del respeto a los derechos humanos en el trabajo (como los recogidos en los convenios fundamentales de la OIT), tales sistemas de relaciones laborales se caracterizan por la existencia de organizaciones sindicales y empresariales representativas, por procedimientos de negociación colectiva a diferentes niveles y, en algunos casos, por formas de concertación tripartita de las orientaciones de política económica y social (que van desde formas de legislación negociada a pactos sociales sobre rentas) y por diferentes formas de participación de los trabajadores en las empresas y en las instituciones sociales (Seguridad Social, formación profesional, etc.).

6.7.3 El escaso desarrollo de sistemas de relaciones laborales plenamente democráticos constituye una de las principales carencias de las sociedades latinoamericanas para fortalecer su cohesión social.

⁽¹⁾ XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003.

6.7.4 En julio de 2001, la Comisión Europea hizo público un «libro verde» titulado «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas». Iniciativa que se añade, entre otras, a la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, de la Organización Internacional del Trabajo.

6.7.5 El citado libro verde enumera una serie de criterios para definir la responsabilidad social de las empresas europeas: el carácter voluntario (más allá, por lo tanto, de las obligaciones jurídicas a las que estén obligadas las empresas) de las actuaciones emprendidas; el carácter duradero del compromiso adquirido (no acciones puntuales, sino una nueva forma de gobierno de la empresa); la asociación de las partes afectadas, internas y externas a la empresa, a los temas que les conciernen; la exigencia de transparencia a la hora de demostrar las prácticas de responsabilidad social.

6.7.6 Estos criterios deberían promocionarse para que todas las empresas multinacionales presentes en ALC, y de forma particular las europeas, los asumieran voluntariamente de tal forma que se convirtieran en un elemento dinamizador, ejemplarizante, en el desarrollo de marcos democráticos de relaciones laborales y de la actuación responsable de las empresas en el respeto de los derechos laborales y medioambientales.

6.8 *Una sociedad articulada. El fortalecimiento de la sociedad civil*

6.8.1 Alcanzar mayores niveles de democracia, de desarrollo humano y de gobernabilidad implica aumentar las formas de participación social. La participación de la sociedad civil es una expresión de las demandas ciudadanas en la consecución del interés general, un incentivo para una gestión pública más eficiente, un instrumento de control ciudadano y una forma de participación efectiva en la toma de decisiones en las instituciones públicas y privadas. Es una condición para una buena gobernanza democrática.

6.8.2 Según el Latinobarómetro «el primer rasgo característico que sobresale de la cultura latinoamericana son los bajos niveles de confianza interpersonal». El impulso de proyectos colectivos constituye, por lo tanto, una condición básica para dar sustento político al desafío de la cohesión social en ALC.

6.8.3 El fortalecimiento de organizaciones económicas y sociales representativas, con capacidad de compromiso e independientes es una condición esencial para la consecución de un diálogo social y de un diálogo civil fructífero y, por ende, para el propio desarrollo de los países latinoamericanos.

6.8.4 La participación de la sociedad civil en la experiencia europea se ha sustentado históricamente, además de en el sistema de partidos, en los sistemas de relaciones laborales y de concertación social antes mencionados –de los cuales la creación de Comités o Consejos Económicos y Sociales ha sido una

de sus manifestaciones– y en la participación de los agentes sociales en las distintas instituciones sociales (diálogo social, protección social, sistemas de protección al desempleo, instituciones públicas de empleo y formación, etc.), tanto a nivel sectorial como intersectorial.

6.8.5 El reconocimiento legal del asociacionismo social, en el que en los últimos años han adquirido especial significado y relevancia las ONGs, ha sido otro de los pilares en los que se ha asentado la participación de la sociedad civil, así como la interlocución con diferentes organizaciones defensoras de colectivos particulares y, más recientemente, el desarrollo del diálogo civil.

6.8.6 El ámbito local se ha demostrado particularmente fructífero para la articulación de esa participación, así como para la interacción entre las organizaciones representativas del diálogo social y las del diálogo civil.

7. **Las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe. Su incidencia sobre la cohesión social**

7.1 El CESE ha realizado un conjunto de dictámenes sobre las relaciones UE-ALC, sobre la iniciativa del ALCA y sobre las relaciones con diversas agrupaciones regionales o países (MERCOSUR, México, Chile), en los que ha analizado el estado de las mismas, particularmente desde la perspectiva de la dimensión socioeconómica de los distintos acuerdos de asociación.

7.2 *Relaciones más completas y equilibradas*

7.2.1 Para el CESE, la profundización de las relaciones de la UE con ALC puede contribuir poderosamente, bajo determinadas condiciones, a lograr una mayor cohesión social en Latinoamérica. En este sentido, la UE ha llegado recientemente a acuerdos de asociación política con la Comunidad Andina y con Centroamérica. Igualmente se ha fijado un calendario y una fecha límite para finalizar las negociaciones con Mercosur.

7.2.2 El CESE ha abogado siempre por la rápida finalización de esas negociaciones con Mercosur, por que las mismas no estuvieran supeditadas a las negociaciones en la OMC –estancadas tras el fracaso de la pasada cumbre de Cancún–, así como por un acuerdo equilibrado y satisfactorio, en el que estén incluidos, entre otros, los temas agrícolas y los relativos al comercio de servicios.

7.2.3 La culminación de un acuerdo con Mercosur y la profundización de los acuerdos con la CAN y con el MCCA deberían contribuir a un mayor equilibrio en las relaciones económicas de la UE con ALC, que en estos momentos se caracterizan por el déficit comercial creciente de los países latinoamericanos respecto a la UE.

7.2.4 Para el CESE, el desarrollo de una alianza estratégica birregional, como la proclamada en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Río y de Madrid, requiere establecer una agenda común que permita lanzar rápidamente las negociaciones para un acuerdo de asociación con toda la región latinoamericana.

7.2.5 Los instrumentos institucionales de relación entre la UE y AL se circunscriben básicamente a acuerdos y cumbres. El establecimiento de una agenda más operativa requeriría la implementación de formas de relación más estructuradas. A este respecto, en las relaciones de la UE con los países ACP existe ya una Asamblea Parlamentaria Conjunta y un Secretario Permanente, en Bruselas. En opinión del CESE, se deberían impulsar mecanismos de relación más ágiles, permanentes y estructurados de relación entre la UE y AL, para favorecer dicha alianza euro-latinoamericana.

7.2.6 Se trataría, en definitiva, de orientar estratégicamente las relaciones de la UE, en todas sus vertientes —ayuda y cooperación al desarrollo, pero también comerciales, tecnológicas, políticas, educativas, culturales, etc.— de tal manera que, en su formulación, todas ellas incorporaran el objetivo de la cohesión social en ALC.

7.2.7 Más allá de los acuerdos comerciales, el CESE considera que las relaciones de la UE con ALC son esenciales para fortalecer el papel de actor internacional de la UE; para apoyar un proceso de integración regional en ALC que, a diferencia del proyecto inicial del ALCA, permita a la región, así como a sus distintas agrupaciones subregionales, tener mayor capacidad de negociación en el ámbito internacional; y para impulsar un nuevo orden económico internacional y una gobernanza mundial de la globalización. Una gobernanza que ha de caracterizarse por el multilateralismo, la supeditación al derecho internacional, la preservación del medio ambiente, la defensa de la paz y la reducción de las diferencias de desarrollo entre el norte y el sur del planeta.

7.3 Fortalecimiento y participación de la sociedad civil organizada

7.3.1 Las relaciones entre la UE y ALC deberían favorecer, desde la perspectiva del CESE, procesos de integración regional en Latinoamérica que, a semejanza de la construcción europea, incorporen, además de una mayor dimensión de los mercados para facilitar el desarrollo económico, mecanismos de solidaridad y un conjunto de normas sociales que acompañen la realización del mercado único de tales procesos y favorezcan el logro de mayores cotas de cohesión social.

7.3.2 En este sentido, el CESE aboga por que, a semejanza del proyecto «Apoyo a la dimensión sociolaboral de

MERCOSUR», la UE financie proyectos tendentes a fortalecer la dimensión social de los procesos de integración subregional y el fortalecimiento de las instancias consultivas de la sociedad civil organizada en el conjunto de ALC.

7.3.3 De igual manera, el CESE demanda que en todos los acuerdos entre la UE y los distintos países o agrupaciones subregionales de ALC se establezcan procedimientos institucionalizados —como los Comités Consultivos Mixtos— de participación y de consulta de la SCO en el desarrollo de tales acuerdos. A tal efecto, la UE debería apoyar la constitución, o el desarrollo, de instancias de participación de la SCO allá donde todavía no existan o sean embrionarios, para que dicho objetivo sea posible.

7.3.4 Favorecer la relación directa entre las organizaciones socioprofesionales de la UE y de ALC puede contribuir a la transferencia de experiencias, a intercambios económicos, políticos, sociales y culturales y al fortalecimiento de las organizaciones de la SCO. El CESE considera que las experiencias ya existentes —Foro Empresarial Mercosur-UE, Foros de las ONG UE-Centroamérica o México— habría de ampliarse a otros sectores como el sindical (ya se ha puesto en marcha un Foro Laboral UE-Mercosur), el de la economía social o el agrícola.

7.3.5 De igual manera, el CESE aboga por que en la UE, a semejanza de líneas presupuestarias existentes para fomentar el desarrollo urbano, los intercambios de tecnología o los formativos, se cree una línea presupuestaria destinada al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil organizada —sindicales, empresariales, sociales— en ALC.

7.3.6 El Banco Mundial y la FMI deberían contribuir también a consolidar las organizaciones de interlocutores sociales y sociedad civil en cooperación con el CESE y otras instituciones de la UE y con la OIT.

7.3.7 La existencia de un marco desarrollado de relaciones laborales es una condición esencial para la aparición de procesos de concertación social que favorezcan las inversiones productivas, el trabajo decente y con derechos, un horizonte de estabilidad para la actividad económica, las transformaciones productivas y una mejor distribución de la renta. Al fortalecimiento de los interlocutores sociales, de los sistemas de negociación y de solución de conflictos entre las partes, de las formas de participación en las empresa y de concertación entre todos los agentes sociales podrían contribuir las experiencias europeas y las organizaciones empresariales y sindicales, así como diversas instituciones tanto de ámbito comunitario como de los Estados miembros.

7.4 Inversiones productivas y responsabilidad social de las empresas

7.4.1 La Unión Europea constituye uno de los inversores más importantes de América Latina. El flujo de inversión directa desde los países europeos mantiene una tendencia ascendente, de modo que, en la actualidad, constituye el mayor volumen de recursos para la inversión que entra en la región. En la creación de condiciones, nacionales e internacionales, para asegurar la calidad y permanencia de los flujos (inversiones), la cooperación entre la UE y ALC es esencial, particularmente para asegurar inversiones en infraestructuras como base de atracción para las inversiones extranjeras directas. Para el CESE, la acción decidida de las empresas europeas inversoras en América Latina, con el apoyo de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros ha de constituir un elemento fundamental de las relaciones con ALC y del incremento de sus niveles de desarrollo económico y social.

7.4.2 El apoyo financiero para el fortalecimiento de las PYME resulta de especial relevancia en ALC, sobre todo para mejorar sus dotaciones tanto de capital físico y tecnológico como humano. En este sentido, sería muy positivo crear un Fondo PYME para Latinoamérica, con contribuciones de los Estados miembros y de la UE.

7.4.3 Esta mayor inversión europea debería ir acompañada por el fortalecimiento del compromiso voluntario de las empresas con inversiones en ALC de desarrollar una política de responsabilidad social que vaya más allá de las exigencias nacionales correspondientes, ya sean legales o convencionales, y de las normas fundamentales del trabajo de la OIT y pueda, de esta manera, ser un factor de referencia en la construcción de marcos democráticos de relaciones laborales.

7.4.4 El establecimiento de una Carta de Principios de la responsabilidad social de las empresas, empezando por las europeas, en ALC, que libremente puedan aplicar las empresas implantadas en la región, contribuiría poderosamente al fomento del diálogo social y al respeto del medio ambiente y, por ende, a la cohesión social en ALC.

7.5 Inmigración

7.5.1 Los flujos migratorios de ALC hacia la UE han aumentado sustancialmente durante los últimos años. La UE podría contribuir a la cohesión social de ALC con acuerdos que facilitaran la inmigración regular, la inserción de los inmigrantes y de sus familias en los Estados miembros de la UE y la articulación de una política de codesarrollo (programas educativos y de financiación de emprendimientos productivos sobre la base de la experiencia profesional, el ahorro, los emigrantes repatriados, etc.) entre los países de origen y los de acogida. Ello ayudaría a paliar la pérdida, en talentos e iniciativa, que para los países latinoamericanos implican los procesos migratorios hacia la UE.

7.6 Ayuda oficial al desarrollo

7.6.1 El CESE considera que la UE, tal y como acaba de demandar el Parlamento Europeo, deberá desarrollar y dotar de manera suficiente un Fondo de Solidaridad Birregional para ALC (destinado a sufragar la gestión y financiación de programas de salud, educación y lucha contra la pobreza extrema, entre otras cosas) y aumentar, respecto a los compromisos ya adquiridos por la Unión y por sus países miembros, la cuantía de las aportaciones que en concepto de AOD destina a América Latina, así como reorientar las modalidades de su aplicación. Debería, asimismo, mejorar la coordinación con otras entidades financieras regionales o internacionales.

7.6.2 Como se ha señalado con anterioridad, en opinión del CESE la UE debería incorporar el objetivo estratégico de la cohesión social a todas sus relaciones (comerciales, tecnológicas, empresariales, educativas...) con ALC. No obstante, tanto la ayuda al desarrollo como la cooperación al desarrollo siguen teniendo una gran importancia. En los países más pobres de ALC, la UE debería volcarse en los esfuerzos para definir una estrategia de reducción de la pobreza, asegurando la orientación de la ayuda al objetivo central de combatir la pobreza y promoviendo un mayor nivel de coordinación entre los donantes (al menos, entre los comunitarios). En el caso de los países de ALC con menor desarrollo relativo, la cooperación al desarrollo de la UE debería orientarse a facilitar las condiciones para que estos países puedan insertarse en condiciones ventajosas en el entorno internacional, disminuyendo su grado de vulnerabilidad externa y propiciando políticas que corrijan los niveles de desigualdad y ayuden a legitimar y enraizar socialmente a las instituciones, integrando, para ello, diálogo político, asistencia técnica, cooperación financiera y respaldo en el ámbito internacional.

7.6.3 En todos los casos, la UE y sus países miembros deberían hacer un esfuerzo para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. En primer lugar, tratando de mejorar los niveles de coherencia en las políticas públicas; en segundo lugar, incrementando la coordinación entre los donantes; en tercer lugar, apoyando los procesos de apropiación del desarrollo por parte de los receptores de la ayuda, a quienes deberían corresponder las decisiones básicas en los procesos de diseño y gestión de las intervenciones.

7.6.4 En opinión del CESE, una parte de la ayuda comunitaria debería ir destinada a fortalecer la capacidad negociadora de los países menos desarrollados de ALC en las instancias multilaterales, a través de la asistencia y el fortalecimiento de las instituciones responsables de ello. Y en todos los países de la región es necesario concentrar el esfuerzo de la UE en la formación de recursos humanos, adaptados a las condiciones de los mercados laborales, y en el fortalecimiento institucional.

7.7 *Disminuir la carga de la deuda externa y financiar el desarrollo y la cohesión social*

7.7.1 La deuda externa sigue constituyendo un estrangulamiento importante para el desarrollo, en muchos países de ALC. La elevada deuda externa y el funcionamiento deficiente de los mercados financieros son factores relacionados y que afectan a materialización de inversiones, tanto extranjeras como autóctonas. En cuanto a la deuda, a pesar de la iniciativa del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional para aliviar la deuda de los Países Pobres Más Endeudados (Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua se encuentran entre los países de AL beneficiarios de la iniciativa), ésta no ha resuelto los problemas de estos países. Incluso la condonación de la deuda sería insuficiente si no se acompaña de medidas de apoyo a la inversión productiva.

7.7.2 Los Estados miembros de la UE detentan más del 50 % de la deuda de los países de ALC. La UE y sus países miembros deberían, en opinión del CESE, emprender procesos tendentes a un replanteamiento, en las instancias multilaterales, de las condiciones de renegociación de la deuda; al establecimiento de fórmulas de rescate de la deuda a través de programas de cooperación medioambiental o educativo, etc.; y a la propia condonación de la deuda, vinculada a compromisos de inversión (apoyo al desarrollo rural, fomento de las Pymes, creación de infraestructuras básicas, programas incentivadores de nuevos emprendimientos productivos por parte de emigrantes retornados).

7.7.3 La captación de recursos financieros en los mercados internacionales resulta ineludible para los países de ALC, con escasa capacidad de formación interna de capital. El acceso a dichos mercados financieros, en condiciones adecuadas de suficiencia y coste, está muy condicionado por las agencias de rating (calificación de riesgo) que, operando en situación de oligopolio fáctico, desestabilizan financieramente, en numerosas ocasiones, los mercados nacionales y la accesibilidad al crédito internacional por parte de los países de ALC. Fomentar, por parte de las instancias comunitarias así como por las entidades financieras europeas, un mayor nivel de competencia en los mercados de rating podría contribuir a un mayor desarrollo y cohesión en ALC.

7.8 *Reforzar el ámbito local*

7.8.1 En el contexto de la globalización, el ámbito local adquiere una importancia reforzada como ámbito fundamental tanto para el desarrollo productivo, la creación de empleo y la integración social, como para la concreción de una democracia más participativa. La UE y los Estados miembros tiene experiencia e instituciones (las distintas formas de concertación local, el Comité de las Regiones, el Congreso de Poderes Locales

y Regionales de Europa, etc.) que podrían contribuir muy poderosamente a reforzar las entidades locales y las actuaciones en dicho ámbito.

7.9 *Fortalecimiento de los Sistemas de Protección Social*

7.9.1 Los sistemas de protección social son elementos centrales de una estrategia que tenga como objetivo la inclusión social, la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar social en la región sudamericana. En este sentido la UE podría contribuir a potenciar sistemas universales de protección social, propiciar la suscripción de convenios internacionales entre los diferentes países de ALC para la coordinación de sus legislaciones en materia de Seguridad Social, apoyar la modernización de la gestión de los sistemas de protección social e impulsar la formación especializada en la materia.

7.10 *Potenciar y equilibrar el desarrollo regional de ALC*

7.10.1 En opinión del CESE, la UE podría contribuir a una mejor y más equilibrada integración regional de ALC, factor importante para su desarrollo y para su mayor autonomía, no sólo mediante acuerdos de asociación sino también mediante asistencia técnica e inversión en infraestructuras, procedimientos institucionales y la experiencia de sus políticas comunitarias. Esta es una aportación en la que deberían tener un papel destacado no sólo la UE o los gobiernos nacionales, sino también las organizaciones empresariales, sindicales y sociales.

7.11 *Desarrollo Sostenible*

7.11.1 Siendo comúnmente aceptado que no es posible garantizar un desarrollo sostenible, a medio y largo plazo, si no se avanza en el cuidado de los impactos ambientales, la UE podría, en sus relaciones con ALC, ayudar a que se propiciara una especialización productiva que no acelere el agotamiento de los recursos naturales, de los que es tan rica la región.

7.12 *La defensa de los derechos humanos*

7.12.1 Numerosos informes de organismos internacionales ponen de relieve las dificultades que existen en ALC para hacer respetar los derechos humanos. Los defensores de los derechos humanos son objeto, en bastantes casos, de persecución, difamación, tortura o asesinato. Según un informe de Naciones Unidas (2002), el 90 % de los asesinatos de defensores de derechos humanos en el mundo se producen en AL. La persecución y criminalización de liderazgos sociales perfectamente legítimos es un gran freno para combatir la exclusión y la desigualdad social. En opinión del CESE sería muy oportuno que la UE creara un Programa de Protección de Defensores de los Derechos Humanos en ALC.

7.13 *Dictamen abierto*

7.13.1. Este es un Dictamen abierto, que sólo terminará de cerrarse tras el debate que sobre la cohesión social en ALC ha de realizarse durante el III Encuentro de la Sociedad Civil Organizada que se celebrará en México el próximo mes de abril. Aquí adelantamos algunas propuestas sobre las posibles aportaciones que la UE podría impulsar para lograr una mayor cohesión en ALC. Pero le falta la aportación de cómo entienden las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y caribeña que se tiene que actuar, en algunos vectores estratégicos —el papel del Estado y sus instituciones, la fiscalidad, la educa-

ción, la sanidad, la seguridad social, las infraestructuras económicas y la política industrial, los marcos de relaciones laborales, la participación de la sociedad civil, la protección de los derechos humanos—, para alcanzar una mayor nivel de cohesión social en la región. Cuando sus aportaciones y el debate consiguiente se produzcan, podremos añadir un anexo a este dictamen, o bien producir un dictamen complementario para, de esta manera, transmitir a la Comisión «las opiniones de la sociedad civil organizada latinoamericana, caribeña y europea», a las que se refería el Comisario Patten en la carta en la que solicitaba este dictamen.

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CEE) nº 2913/92, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario»

(COM(2003) 452 final – 2003/0167 (COD)).

(2004/C 110/13)

El 4 de agosto de 2003, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada. La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de febrero de 2004 (ponente: Sr. SIMPSON). En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 26 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 67 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Introducción

- 1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha examinado detenidamente la evolución de las políticas aduaneras puesto que afectan a la importación, exportación y transporte en tránsito de la Unión Europea, y ha apoyado los cambios destinados a reforzar la función de las autoridades aduaneras en el cumplimiento de sus responsabilidades entre las que se incluye la necesidad de intensificar las ventajas del mercado interior mediante la reducción al máximo de cualquier alteración o retraso en la aplicación del Código comunitario aduanero ⁽¹⁾.
- 1.2 El Comité se muestra de acuerdo con los objetivos presentados por la Comisión en esta publicación relativa a las ventajas de un entorno simplificado y sin soporte de papel en el que las funciones de las aduanas puedan gestionarse de manera más efectiva y eficiente.
- 1.3 El Comité también acoge favorablemente la reorientación del enfoque estratégico con respecto a las políticas de servicios aduaneros en el que se hace aún más hincapié de forma justificada en los retos que plantea la aplicación de las políticas comunitarias aduaneras en las nuevas fronteras exteriores tras la ampliación de la Unión. Asimismo, se muestra a favor del entorno modificado a raíz de las preocupaciones planteadas con respecto a los procedimientos de seguridad, principalmente por lo que se refiere a la experiencia de los Estados Unidos, con el fin de proteger a los ciudadanos de la Unión.
- 1.4 El CESE acoge, por tanto, favorablemente estas comunicaciones de la Comisión y se pronuncia a favor de las enmiendas propuestas al Código aduanero comunitario mediante la revisión del Reglamento (CEE) nº 2913/92.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa de acción para las aduanas de la Comunidad (Aduana 2007)», DO C 241 de 7.10.2002.
Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales», DO C 221 de 17.9.2002.

2. Comunicación: un entorno simplificado y sin soporte de papel

- 2.1 En la Comunicación se explica la función constructiva que la Comisión puede desempeñar por lo que respecta a la coordinación y mejora de los distintos procedimientos aduaneros de los Estados miembros. Cada Estado miembro es responsable de la administración de los servicios aduaneros, pero todos los Estados miembros se beneficiarán si los procedimientos son lógicos y están concebidos para facilitar la cooperación transfronteriza.
- 2.2 De forma ideal, los procedimientos deberían armonizarse de forma que se intensificara el impacto de un mercado único sin fronteras internas en el que se aplicara un marco administrativo común para los servicios aduaneros.
- 2.3 Dicha armonización, aunque no exclusivamente, depende de los diversos grados de cooperación recíproca en materia de administración, así como del consenso con respecto a los mecanismos de verificación, pero también podría mejorarse si los documentos se normalizaran y los métodos de transmisión se modernizaran.
- 2.4 Por tanto, no es sorprendente que la Comisión haya establecido los principios para la simplificación y la aplicación de los conceptos de e-Europe en el marco de una revisión dirigida a determinar métodos para mejorar la regulación de los servicios aduaneros.
- 2.5 De forma particular, aunque no exclusiva, dada la reorientación de la función de los servicios aduaneros por lo que respecta a la evaluación de los riesgos de seguridad que representan el terrorismo y el comercio de mercancías peligrosas, con fines ofensivos o fraudulentos, la armonización de los procedimientos aduaneros no es un mero ejercicio de simplificación de la documentación y la información. Los servicios aduaneros deben recurrir en lo sucesivo a un análisis adecuado de riesgos a fin de determinar el grado y los métodos de vigilancia para identificar e impedir la evasión de los controles aduaneros, así como para identificar los materiales que representan los riesgos más graves para la seguridad.
- 2.6 Dichas responsabilidades deben asumirse teniendo en cuenta el objetivo de facilitar el comercio en el interior de la Unión, sobre todo dadas las dificultades adicionales que supone la ampliación de la Unión, y entre la Unión y otras naciones comerciales. Es preciso equilibrar la mencionada vigilancia reforzada mediante métodos mejorados aceptados por todos los Estados miembros de la Unión.

3. Propuestas de la Comisión para un entorno simplificado y sin soporte de papel:

- 3.1 La Comisión ha pedido el apoyo del Consejo y el Parlamento a cinco objetivos estratégicos.
- 3.1.1 Revisión completa y simplificación radical de los procedimientos aduaneros que incorpore las técnicas modernas, incluida la aplicación intensiva de las TI y el análisis de riesgos.
- 3.1.2 Organización de los servicios aduaneros de forma que los operadores puedan beneficiarse de la dimensión del mercado interior, independientemente de los lugares en que se inician y terminan los procedimientos.
- 3.1.3 La intervención aduanera debería garantizar el funcionamiento adecuado del mercado interior y no mantener ni introducir ningún obstáculo, especialmente de carácter digital.
- 3.1.4 Controles aduaneros de intensidad y fiabilidad equivalente en las fronteras exteriores de la UE, especialmente si está en juego la protección y seguridad de nuestra sociedad. Esto requiere una gestión común de los riesgos.
- 3.1.5 Los sistemas aduaneros de TI operados por los Estados miembros deberán ofrecer en cualquier lugar las mismas facilidades a los operadores y ser plenamente interoperativos.
- 3.2 Evidentemente, el logro de dichos objetivos estratégicos depende de la aceptación de los principios por parte de los 25 Estados miembros y de su aplicación uniforme.
- 3.2.1 La Comisión destaca que resulta lógico que se aplique de forma inmediata el entorno sin soporte de papel, puesto que los documentos pueden ser aceptados mediante los equipos disponibles de comercio electrónico y administración electrónica.
- 3.2.2 Todos los Estados miembros deberían introducir disposiciones que permitieran el intercambio de información a través de la tecnología digital. Dicha tecnología debería concebirse con el fin de evitar las diferencias entre los Estados miembros, puesto que éstas podrían interponer obstáculos digitales. Los sistemas deberían coordinarse para garantizar la compatibilidad y las posibilidades de conexión.
- 3.2.3 La Comisión también ha estudiado algunos principios básicos para simplificar la administración aduanera. Los controles fronterizos se limitarían principalmente a aspectos de seguridad de comprobación de las aduanas, y el resto de los controles debería trasladarse a las autoridades aduaneras competentes en el lugar de establecimiento del operador. De este modo, se reduciría el riesgo de fraude e incumplimiento de las normativas.
- 3.2.4 La Comisión se considera como un catalizador necesario para el diseño y la introducción de estos cambios. Es preciso garantizar la interoperabilidad de los sistemas mediante el desarrollo de la iniciativa e-Europe 2005. Asimismo, es preciso comprender la pertenencia de la iniciativa en vista de una «mejor regulación» presentada en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea.
- 3.3 Entre los beneficiarios de un servicio de aduanas mejorado se incluyen:
- 3.3.1 la sociedad, porque tendrá una mayor protección:
- mediante la asistencia prestada a los consumidores a través de la protección contra mercancías subvencio-

nadas o que han sido objeto de dumping o falsificaciones;

- mediante la protección de la salud pública y el medio ambiente evitando o impidiendo la importación de sustancias peligrosas;
 - mediante la acción contra actividades delictivas tales como el blanqueo de dinero, el comercio ilegal de armas o la pornografía infantil;
 - mediante la detección del fraude en la evasión de impuestos indirectos;
 - mediante la promoción de la integración regional a través de relaciones comerciales preferenciales;
- 3.3.2 las empresas, puesto que contarán con servicios aduaneros más sencillos y eficientes:
- mediante servicios de aduanas más eficientes;
 - mediante una mejor promoción de las transacciones comerciales, principalmente cuando el lugar de importación o exportación está lejos (y a través de las fronteras de los Estados miembros) del lugar de destino u origen;
 - mediante una mayor uniformidad en la aplicación de la normativa aduanera;
 - permitiendo el uso de un único punto de entrada para las declaraciones en aduana (a las que se añaden las disposiciones vigentes para el tránsito desde el punto de entrada al de destino);
 - mediante la simplificación y estandarización de los requisitos informativos y la simplificación de los procedimientos administrativos;
 - reduciendo la necesidad de los controles físicos mediante el uso de técnicas adecuadas de análisis de riesgos.

4. Comentarios generales del CESE acerca de la Comunicación sobre un entorno simplificado y sin soporte de papel para los servicios aduaneros

- 4.1 El Comité se muestra totalmente de acuerdo con los objetivos estratégicos formulados por la Comisión para mejorar el entorno de los servicios aduaneros.
- 4.2 Evidentemente, existe un antagonismo entre los esfuerzos dirigidos a simplificar y facilitar el comercio y la necesidad de mejorar la normativa de aplicación. Por tanto, se precisa una mayor claridad en los objetivos, una evaluación de riesgos para definir la necesidad de un control más exhaustivo y detallado y la garantía de que en las fronteras exteriores de la Unión se aplican normas comunes.
- 4.2.1 El Comité reconoce que el control en aduana precisa que en lo sucesivo, y a la luz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, se tenga en cuenta no sólo el incumplimiento de las normativas comerciales y las obligaciones aduaneras, sino también la necesidad de una mejor protección para evitar el terrorismo.
- 4.3 El Comité ha tomado nota de las propuestas administrativas más pormenorizadas que la Comisión debatirá con los principales representantes de los Estados miembros en la preparación de un Plan de acción.

4.4

Los principios básicos son lógicos y convenientes. El Comité hace hincapié principalmente en:

- la necesidad de actuar en la Comunidad (de facto) como una única administración,
- el intercambio de datos relacionados con los riesgos,
- el aumento de las normas y las exigencias comunes por lo que se refiere a los datos,
- la introducción de un procedimiento de autorización europea única para mejorar los regímenes suspensivos,
- la reducción de los trece tratamientos aduaneros actuales (procedimientos y documentos) a tres tipos (importación, exportación incluyendo la reexportación y los regímenes suspensivos),
- el intercambio electrónico de datos,
- el establecimiento de un calendario transitorio para el paso de los sistemas de soporte en papel a los sistemas electrónicos,
- la mejora de la interoperabilidad de los sistemas nacionales,
- el levante rápido de mercancías cuando los comerciantes sigan los procedimientos acordados de notificación (y notificación previa),
- consenso sobre los derechos y obligaciones de los operadores y transportistas.

4.5 El Comité ha tomado nota de las seis propuestas de acción que recoge este programa mejorado para aduanas electrónicas (e-customs) y acoge favorablemente el ambicioso calendario presentado para su debate y posterior aplicación.

4.6 El Comité desea llamar la atención de la Comisión sobre dos características específicas de estos principios. En primer lugar, el Comité se muestra a favor del énfasis puesto en el empleo potencial de las «nuevas tecnologías» (TIC) y sugiere que la Comisión debería desarrollar de forma específica una ampliación del proyecto IDA para asistir a la administración de los servicios aduaneros. ⁽¹⁾ En segundo lugar y como medida cautelar en la aplicación de los sistemas TIC, el Comité manifiesta su preocupación con respecto al intercambio electrónico de datos que debería tener especialmente en cuenta a las empresas, el personal y la confidencialidad comercial de los operadores.

5. Comunicación: el papel de la aduana en la gestión integrada de las fronteras exteriores

5.1 En esta segunda Comunicación, la Comisión ha pedido al Consejo, al Parlamento y al CESE que apoyen una serie de medidas dirigidas a mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores. Estas propuestas desarrollan la estrategia para la unión aduanera apoyada por la Resolución del Consejo de junio de 2001. ⁽²⁾ Esta Comunicación es una consecuencia directa de la anterior Comunicación de la Comisión, de mayo de 2002, sobre la gestión integrada de las fronteras exteriores. ⁽³⁾

⁽¹⁾ En el Dictamen del CESE relativo a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC), (véase TEN/154), se elogian los logros de las propuestas IDA e IDABC.

⁽²⁾ DO C 171 de 15.6.2001.

⁽³⁾ COM(2002) 233 de 7.5.2002.

5.2

El objetivo de la Comunicación es una «racionalización de la gestión de los controles aduaneros. Con este fin, propone un enfoque común de los riesgos conexos a las mercancías, establecido en estrecha cooperación con todos los servicios interesados, dentro de una organización y un marco comunes» ⁽⁴⁾.

5.3 La Comisión solicita el apoyo a estas medidas de forma que pueda presentar lo antes posible las propuestas necesarias para poder aplicarlas. La Comisión reconoce que está actuando como catalizador de acciones en toda la Comunidad. Por otra parte, reconoce que la aplicación de las propuestas exigirá compromisos económicos a escala comunitaria que contribuyan a garantizar el perfeccionamiento de los sistemas administrativos para mejorar la interoperabilidad teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los nuevos Estados miembros.

5.4 Las directrices para el debate de estos cambios se basan en cinco grupos de propuestas:

- i. Racionalizar la carga de los controles aduaneros en los puestos fronterizos;
- ii. Elaborar un enfoque común de los riesgos conexos a las mercancías y hacerlo operativo en un mecanismo común de concertación y cooperación;
- iii. Garantizar un nivel adecuado de recursos humanos y equipamiento en las fronteras exteriores;
- iv. Establecer un marco legal y reglamentario que integre la dimensión de la seguridad del trabajo aduanero;
- v. Reforzar la cooperación con la policía, los guardias de fronteras y las otras autoridades en las fronteras exteriores.

6. Comentarios generales sobre la Comunicación relativa a la gestión integrada de las fronteras exteriores

6.1 Las dos primeras directrices (punto 5.4) desarrollan los objetivos manifestados en el debate anterior (véase más arriba) sobre la introducción de un entorno más simplificado y sin soporte de papel para los servicios aduaneros.

6.1.1 El Comité observa el empleo por parte de la Comisión del término «racionalizar» en referencia al número de puestos de aduanas. Teniendo en cuenta las diversas tareas prioritarias que deben examinarse, el Comité considera más conveniente que la Comisión optimice el número en lugar de adoptar un enfoque que puede parecer menos sensible a las necesidades de cambio.

6.2 Las otras tres directrices abren el debate de asuntos que, además de los servicios aduaneros, también se refieren a otros ámbitos, y proponen modelos cooperativos de funcionamiento que refuerzan la administración en las fronteras exteriores.

6.3 Las propuestas relativas al grado adecuado de recursos humanos y equipo se derivan de un objetivo lógico para la Comunidad, pero las sugerencias más específicas conllevan costes adicionales que supondrían una carga especialmente pesada para los nuevos Estados miembros. Si la Comunidad está interesada en garantizar las mejoras en las fronteras exteriores, es conveniente que exista un instrumento financiero especializado. Esto, a su vez, nos lleva a considerar el alcance de las responsabilidades de la Comunidad.

⁽⁴⁾ COM(2003) 452 de 24.7.2003, p. 37.

- 6.4 La Comisión no sólo considera que corresponde a la Comunidad ofrecer apoyo financiero para facilitar la mejora de las políticas puesto que afectan a los nuevos Estados miembros, sino que también propone que se desarrollen medidas de formación común para el personal de las aduanas, estudiar las mejores prácticas de trabajo para la seguridad de las fronteras exteriores y constituir equipos de intervención rápida en situaciones de riesgos imprevistos.
- 6.5 Dichas necesidades y posibilidades demuestran que existen muchos motivos para que la Comisión, en nombre de la Comunidad, tenga más autoridad a la hora de abordar estas cuestiones. En particular, el Comité es partidario de que se realicen inspecciones comunitarias para garantizar la eficacia de la coordinación aduanera en las fronteras exteriores de la UE.
- 6.6 El refuerzo de la cooperación y de la autoridad de las diversas agencias en las fronteras exteriores va más allá de los servicios aduaneros. El Comité felicita a la Comisión por haber identificado dichas necesidades, pero observa que las mejoras dependerán esencialmente de los acuerdos cooperativos adecuados entre las agencias que comparten responsabilidades pero que dependen de diferentes autoridades nacionales y cuyas funciones no son exactamente iguales a las de los servicios aduaneros.
- 6.7 El Comité apoya la sugerencia de que la Comisión promueva para estos servicios fundamentales acuerdos de responsabilidades compartidas basados en el interés recíproco de las agencias.
- 6.8 El Comité acoge favorablemente la decisión del Consejo, de 5 de noviembre de 2003, de apoyar las propuestas de la Comisión dirigidas a intensificar el papel de las aduanas en la gestión de la seguridad en las fronteras exteriores y toma nota de la petición a la Comisión en el sentido de que presente todas las propuestas necesarias para aplicar este enfoque y preste una atención especial al refuerzo del intercambio de información entre todas las administraciones y los operadores implicados en el comercio internacional ⁽¹⁾.
- 7. Reglamento que modifica el Reglamento (CEE) nº 2913/92, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario**
- 7.1 Las dos comunicaciones de la Comisión son anteriores a la publicación de una propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento del Consejo (CEE) nº 2913/92, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario.
- 7.2 Teniendo en cuenta que dicha propuesta de Reglamento recoge algunas de las principales propuestas incluidas en las dos comunicaciones, apoyadas por una propuesta formal de modificación del Código aduanero, y que el Comité acoge favorablemente el contenido esencial de dichas propuestas, el CESE se muestra, asimismo, a favor de la mayoría de las modificaciones propuestas al actual Reglamento.
- 7.3 La coherencia y eficacia de la aplicación de políticas aduaneras a escala comunitaria únicamente puede mejorarse mediante estas medidas. El Comité destaca las propuestas legislativas que aclararán:
- el concepto más general de responsabilidad aduanera ampliado a otro tipo de normativas relativas a la importación y exportación de mercancías y la coordinación de medidas con otras autoridades formales;
 - definiciones más precisas de la terminología de «operadores»;
 - delegación de responsabilidad en la Comisión para establecer un marco común para la gestión de riesgos;
 - aclaración del uso de intercambios de datos confidenciales.
- 7.4 Un elemento fundamental del Reglamento propuesto es la introducción del requisito de que la declaración en aduana deba entregarse antes de que lleguen las mercancías. Este hecho está relacionado con el principio de que las aduanas deberían entregar las mercancías en el lugar en el que se encuentre ubicado el operador, próximo al destino declarado, en lugar de hacerlo en las fronteras exteriores.
- 7.5 Sin embargo, el Comité emite ciertas reservas con respecto a la norma básica de que la declaración previa a la llegada se entregue 24 horas antes de que las mercancías se presenten en aduana. La Comisión admite que el comercio de determinadas mercancías sufriría retrasos con repercusiones negativas en el caso de que se les aplicara esta normativa. Un ejemplo de ello lo constituyen las mercancías transportadas en trayectos cuya duración es inferior a las 24 horas.
- 7.6 De hecho, en el artículo 36 bis del Código aduanero se presentan los procedimientos para determinar los casos en los que no resulta de aplicación el requisito de las 24 horas. El Comité sugiere que las normativas por las que se establecen los casos para los que la notificación con 24 horas de antelación es obligatoria deberían aclararse antes de proceder a la modificación del Código de forma que en muchos ámbitos en los que el comercio podría verse perjudicado se estudien de forma explícita y se adopten procedimientos de compromiso adecuados en lugar de ser considerados como modificaciones ad hoc de la norma general. No obstante, debería establecerse una excepción general para las exportaciones efectuadas por operadores económicos autorizados, y que sus procedimientos ya son revisados con motivo de la concesión de las autorizaciones.
- 8. Resumen**
- 8.1 Estas Comunicaciones de la Comisión y el nuevo Reglamento propuesto permitirán una aplicación más adecuada de un código aduanero uniforme en la Comunidad.
- 8.2 El Reglamento propuesto por el que se modifica el Código aduanero comunitario sólo será coherente con los principios expuestos en las dos Comunicaciones si se lleva a cabo una aplicación que incluya los sistemas electrónicos.
- 8.3 Los principios de un entorno simplificado y sin soporte de papel para el comercio y las aduanas son lógicos y prácticos. También son necesarios si se desea que el mercado interior de la Unión funcione sin obstáculos inútiles.

⁽¹⁾ Conclusiones del Consejo ECOFIN, 5 de noviembre de 2003.

- 8.4 Los principios que pretenden establecer normativas comunes aduaneras en las fronteras exteriores de la Unión son inherentes al concepto de la Unión como una zona de comercio única.
- 8.5 Asimismo, cabe elogiar el reconocimiento de la necesidad de un marco cooperativo para garantizar la máxima eficacia de los servicios aduaneros, la política de las fronteras, la vigilancia de la seguridad y las estrategias comunes de gestión de riesgos.
- 8.6 El Comité desearía que las mejoras de las políticas y servicios se hicieran efectivas lo antes posible.
- 8.7 Puesto que la Comunidad no es responsable de los servicios aduaneros, dichos cambios se aproximan al marco de una agencia aduanera única que puede mejorar el funcionamiento de la Comunidad.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social sobre «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad»

(2004/C 110/14)

El día 23 de enero de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «Los desafíos de la energía nuclear en la producción de electricidad». La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de enero de 2004 (ponente: Señor CAMBUS). En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 68 votos a favor, 33 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen. **INTRODUCCIÓN**

El presente dictamen de iniciativa se presenta con el fin de contribuir a clarificar el debate sobre la producción de electricidad a base de energía nuclear en un momento en que la Comisión ha relanzado este debate con la publicación del Libro Verde sobre la seguridad del abastecimiento energético de la Unión y con la adopción de un «paquete nuclear» sobre los principios generales en materia de seguridad sobre la gestión del combustible nuclear irradiado y los residuos radiactivos.

El CESE se ha pronunciado favorablemente sobre cada una de las iniciativas. En su dictamen sobre el Libro Verde (CES 705/2001 de 1.5.2001) señalaba en particular (Punto 5.7.8.): «La energía nuclear acarrea problemas, pero también ventajas claras. Corresponde a los Estados miembros decidir acerca del uso de la energía nuclear. No obstante, resulta difícil comprender cómo podrá la UE dar en el futuro respuesta a los objetivos que plantean la disponibilidad energética, una tarificación razonable y el cambio climático sin recurrir, cuando menos, a la proporción de la producción eléctrica que se genera actualmente por medio de la energía nuclear».

En su dictamen sobre el «paquete nuclear» (CES 411/2003 de 26.3.2003), el CESE apoya ampliamente la iniciativa de la Comisión, si bien aporta algunas sugerencias fruto de su conocimiento experto.

El presente dictamen aborda otros aspectos y desafíos de la energía nuclear, en especial los relacionados con el medio ambiente, la física y la economía, que el Comité considera indispensables para comprender plenamente la problemática energética de la Unión, con el fin de que el debate sea lo más exhaustivo y transparente posible.

Los datos cuantitativos y cualitativos que figuran en este dictamen se refieren a la UE de los Quince por una cuestión de coherencia, ya que las perspectivas están basadas en análisis de la evolución en un periodo ya transcurrido. La inclusión de los países en vías de adhesión y de los países candidatos altera en cierta medida las cifras, pero en cambio no afecta a la problemática en sí, ya se trate de los aspectos positivos o negativos del uso de la energía nuclear.

Cabe mencionar que la cuestión de la seguridad de las centrales nucleares de producción de electricidad de los nuevos países de la UE y de los que se adherirán en el futuro ha sido objeto de examen desde 1992, así como de programas de actualización que entrañan decisiones de cierre de instalaciones, de adaptación de instalaciones y de organizaciones, y de formación en materia de seguridad en los casos necesarios. Sigue siendo necesario mantener una vigilancia constante de las empresas que explotan las centrales y de las autoridades responsables de la seguridad en los Estados miembros afectados, a fin de mantener y mejorar este nivel de seguridad.

Por último, el propio título del presente dictamen precisa sus límites: no es más que un elemento de un debate más amplio sobre la política energética, que ha sido ya objeto de otros dictámenes y que debe seguir realizándose, en particular en lo que se refiere al desarrollo de las energías renovables y al control de la oferta.

1. PRIMERA PARTE: LA ENERGÍA NUCLEAR EN LA PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD HOY EN DÍA

1.1 *La producción actual de electricidad nuclear en el mundo*

1.1.1 En 2002 existían en el mundo 441 reactores de potencia en servicio que suponían una capacidad instalada de 359 GWe y 32 nuevos reactores en fase de fabricación. La producción generada por los reactores en servicio ha sido de 2 574 TWh, es decir, alrededor de un 17 % de la producción mundial total de electricidad. En lo que respecta a la UE, el 35 % de la producción de electricidad procede de la energía nuclear.

1.1.2 En relación con el abastecimiento total de energía primaria en 2000, que ascendió a 9 963 Mtep, la energía nuclear representaba un 6,7 % del mismo, las energías renovables un 13,8 % (biomasa y residuos urbanos, 11 %; hidráulica, 2,3 %; geotérmica, solar y eólica, 0,5 %), los combustibles fósiles un 79,5 % (petróleo, 34,9 %; carbón, 23,5 %; y gas, 2,1 %).

1.1.3 Existen 32 países que producen electricidad a partir de la energía nuclear. En 2002, el porcentaje que representaba la energía nuclear en la producción total de electricidad iba del 80 % en Lituania al 77 % en Francia y el 1,4 % en China. Los 32 nuevos reactores de potencia en fase de fabricación demuestran que la energía nuclear constituye un sector industrial en desarrollo a nivel mundial, algo que la UE no puede pasar por alto en su reflexión sobre la energía o la industria. Dentro de la UE, en Finlandia, la sociedad TVO consiguió del Gobierno de su país en enero de 2002 una decisión «de principio» en relación con la construcción de una quinta central nuclear, decisión que fue sancionada en el Parlamento en mayo de 2002.

1.1.4

Por el contrario, en un referéndum celebrado en Suecia en 1980 quedó clara la posición de la ciudadanía sueca favorable al cese de la actividad de sus 12 reactores nucleares antes de 2010. Sin embargo, el Parlamento y el Gobierno suecos tuvieron que señalar en 1997 que el objetivo de reemplazar los reactores mencionados por otras fuentes de energía no era realizable. En 2003 dejó de funcionar un solo reactor (Barsebäck 1, con 600 MW de potencia). Actualmente se debate el futuro del reactor Barsebäck 2, ya que no va a poder dejar de funcionar en 2003. Se plantea negociar con las sociedades propietarias de las centrales nucleares, tal como se ha hecho en Alemania, un cese gradual de todos los reactores. Una encuesta de opinión reciente ha puesto de relieve la evolución de la opinión pública, que actualmente parece favorable a continuar utilizando la energía nuclear.

1.1.5 En Bélgica, el Gobierno tomó en marzo de 2002 la decisión de abandonar la producción de energía nuclear a partir de 2015, decisión que sancionó el Parlamento a principios de 2003. La ley fija un límite de 40 años para la duración de la explotación de las centrales, lo que debería conducir al cierre de las mismas entre 2015 y 2025, y establece que no puede crearse o ponerse en funcionamiento ninguna nueva central nuclear. Sin embargo, dicha ley deja la puerta abierta al uso de la energía nuclear en caso de que se ponga en peligro la seguridad del abastecimiento de electricidad.

1.1.6 En Alemania, el Gobierno de coalición de socialdemócratas (SPD) y verdes decidió una política de abandono progresivo de la energía nuclear y llegó a un acuerdo voluntario sobre este asunto con la industria nuclear: tras difíciles negociaciones, se concluyó un acuerdo con los propietarios de 19 centrales nucleares alemanas en el que se preveía limitar la duración de vida de esas centrales a 32 años de media, a contar desde su puesta en servicio. Ya se ha cerrado una primera central nuclear, y el cierre de la mayor parte de las centrales tendrá lugar entre 2012 y 2022.

1.1.7 En Suiza, fuera de las fronteras de la UE pero situada geográficamente en el centro de la misma, los ciudadanos rechazaron dos iniciativas antinucleares en mayo de 2003, las denominadas «moratoire plus» (moratoria ampliada) y «électricité sans nucléaire» (electricidad sin energía nuclear). La primera suponía prolongar durante diez años más la actual moratoria de diez años para la construcción de nuevas centrales y fue rechazada por el 58,4 % de los votantes. La segunda, que apelaba a un abandono gradual del uso de la energía nuclear (sin recurrir a los combustibles fósiles) y al cese del reprocesamiento de combustibles irradiados, fue rechazada por el 66,3 % de los votantes.

1.1.8 Las diferentes tecnologías empleadas

El siguiente cuadro presenta los diversos modos de funcionamiento de los reactores:

Modo de funcionamiento del reactor (designación habitual)	Nivel de energía de los neutrones	Moderador	Combustible	Fluido refrigerante	Número total de unidades instaladas / Número de países
Agua común (denominada ligera) a presión (reactor de agua a presión - PWR)	bajo	agua común	U enriquecido con o sin Pu	agua común a presión*	258 / 25

Modo de funcionamiento del reactor (designación habitual)	Nivel de energía de los neutrones	Moderador	Combustible	Fluido refrigerante	Número total de unidades instaladas / Número de países
Agua común (denominada ligera) en ebullición (reactor de agua en ebullición -BWR)	-id-	agua común	-id-	agua común en ebullición*	91 / 10
Agua pesada a presión (reactor de agua pesada a presión - PHWR o de tipo CANDU)	-id-	agua pesada	U natural	agua pesada	41 / 6
Grafito-gas (reactor de uranio natural-grafito gas - UNGG, Magnox o AGR)	-id-	grafito	U natural o ligeramente enriquecido	CO ₂ o He	32 / 1
Agua común - grafito (reactor de tipo RBMK)	-id-	-id-	U enriquecido	agua común en ebullición	13 / 3
Reactor reproductor rápido (FBR)	alto	ninguno	U y Pu	sodio fundido	4 / 4

1.1.9 Principales países productores de electricidad de origen nuclear: EE.UU.: 780 TWh (20,3 % de su producción total); Francia: 416 TWh (78 %); Japón: 313 TWh (34,5 %); Alemania: 162 TWh (30 %); Rusia: 129 TWh (16 %); Corea del Sur: 113 TWh (38,6 %); y el Reino Unido: 81,1 TWh (22 %). (NB: cifras de 2002).

1.1.10 Otros países tienen un porcentaje significativo de producción de electricidad de origen nuclear: Armenia: 40,5 %; Bélgica: 57 %; Finlandia: 30 %; Hungría: 36 %; Lituania: 80 %; Eslovaquia: 73 %; Suecia: 46 %; Suiza: 40 %; y Ucrania: 46 %. (NB: cifras de 2000).

1.1.11 En la UE de los Quince, la producción de electricidad de origen nuclear alcanzó 855,6 TWh en 2002, lo que significa un 35 % de la electricidad total. La ampliación de la UE con diez nuevos Estados miembros en 2004 no supondrá una modificación sustancial de dicho porcentaje. Así pues, la energía nuclear es la fuente de producción de electricidad más importante y con su participación en la energía primaria consumida en la UE (15 %) es un factor importante de seguridad del abastecimiento energético de la Unión.

1.2 La reducción de la producción de CO₂ resultante de la energía nuclear en la UE

1.2.1 En 1990, las emisiones de gas de efecto invernadero o GHG (green house gas) alcanzaron los 4 208 millones de toneladas (Mt) equivalentes de CO₂.

1.2.2 En su informe de 2002, la Agencia Europea de Medio Ambiente señala un nivel de emisión de GHG total de 4 059 Mt en 2000, un 0,3 % mayor en relación con el de 1999, pero un 3,5 % menor que el de 1990.

1.2.3

En relación con el objetivo de reducción de un 8 % de las emisiones totales de GHG en el periodo 2008-2012, el resultado de 2000 (4 059 Mt) se halla por debajo del objetivo resultante para ese mismo año de una disminución lineal entre 1990 y 2010 (situado en 4 208 Mt menos un 4 %, es decir, 4 039 Mt).

1.2.4 El uso energético (industrias, refinerías, producción de electricidad, calefacción de locales y carburante para el transporte) constituye la esencia de estas emisiones, con 3 210 Mt en 2000. De este volumen, 1 098 Mt se destinan a la producción de energía y solamente 836 Mt se destinan a la producción de electricidad para uso de redes.

1.2.5 En lo que se refiere exclusivamente al CO₂, que representa el 82 % de los gases de efecto invernadero, las emisiones alcanzaron las 3 325 Mt en 2000, lo que supone sólo un 0,5 % menos en relación con el nivel de 1990 (3 342 Mt).

1.2.6 Todas estas cifras ponen de manifiesto lo difícil que resultará cumplir los compromisos de Kyoto, sobre todo porque corresponden a un periodo de crecimiento lento. El resultado sería aún peor si la UE hubiese alcanzado los objetivos de crecimiento que se había fijado (3 %).

1.2.7 En lo que se refiere a estas cifras, la energía nuclear ha permitido evitar en Europa, según los datos de que se dispone, la emisión de entre 300 y 500 Mt⁽¹⁾ de CO₂ por año. Estas cifras corresponden al volumen de la producción de CO₂ de todos los vehículos de transporte de viajeros en la UE en 1995, es decir, 430 Mt⁽²⁾.

1.2.8 En un estudio de enfoque ascendente («bottom-up») de 2001⁽³⁾ realizado para la Comisión por un grupo de expertos del sector de la energía se hablaba de 1 327 Mt de emisiones de CO₂ procedentes del sector de la energía (excluido el sector de los transportes) en 1990 y de unas proyecciones (sin variaciones tecnológicas) de 1 943 Mt en 2010. En relación con este aumento, el recurso a nuevos procesos de producción de vapor y de electricidad, calculado sobre la base de cuatro hipótesis, señalaba una reducción de emisiones de CO₂ de:

- 500 Mt si se utiliza el gas natural en ciclo combinado para todas las nuevas instalaciones; cabe señalar que, si para el futuro se cuenta totalmente con el gas para completar las energías renovables para la producción de electricidad, se acelerará el agotamiento de las reservas de gas, lo que no constituye una actitud «sostenible»;
 - 229 Mt adicionales si se recurre a las energías renovables;
 - 23 Mt si se optimizan los ciclos de las refinerías de petróleo;
 - 50 Mt si se recurre a la captura de CO₂, teniendo en cuenta que sería necesario realizar una serie de estudios más detallados del proceso y que se produciría un aumento sustancial de los costes.
- 280 Mt según otro estudio (Shared Analysis Project)⁽⁴⁾; manteniendo la parte proporcional que requiere la instala-

⁽¹⁾ La Comisión ha determinado la cifra de los 300 Mt en relación con una producción equivalente de electricidad utilizando gas, pero si la comparación se realizase tomando como referencia la mezcla energética de la pasada década, serían más bien 500 Mt equivalentes de CO₂ lo que la energía nuclear ha permitido evitar.

⁽²⁾ «Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change», Bottom-up Reports, Energy, Comisión Europea-Medio Ambiente, marzo de 2001, capítulo 1.3.4.

⁽³⁾ Véase nota 2.

⁽⁴⁾ The Shared Analysis Project, Economic Foundations for Energy Policy – Dirección General de Energía.

ción de una capacidad nuclear de 100 Gwe (equivalente a unos 70 reactores).

El recurso a estas diversas posibilidades, junto a una política decidida de control de la demanda, permitirán mejorar la eficacia energética en un 1,4 % anual, tal como se menciona en el punto 2.4.2.2 de este dictamen.

1.2.9 Así pues, si se lograra llevar a cabo todas las reducciones potenciales de forma efectiva, parece que sería posible alcanzar los objetivos de Kyoto, pero:

- por una parte, no podemos estar completamente seguros a día de hoy de la total viabilidad de las políticas en la materia ni de la admisibilidad de sus costes;
- por otra parte, los objetivos de Kyoto son globales y no basta con reducir en un 8 % las emisiones del sector energético si no se reducen, por ejemplo, las del sector de los transportes.

Por último, renunciar a la utilización de energía nuclear en la producción de electricidad originaría un «desfase positivo» anual de 300 Mt de emisiones de CO₂ procedentes del sector energético.

1.3 La gestión de los residuos radiactivos y los combustibles nucleares irradiados

1.3.1 Las centrales nucleares son hoy en día la fuente de producción de residuos radiactivos más importante, por delante de los centros médicos, las instalaciones industriales y los laboratorios de investigación que utilizan fuentes radiactivas para efectuar exámenes y mediciones.

1.3.2 Para la clasificación de los residuos se tienen en cuenta dos parámetros: la intensidad de la radiación, a menudo denominada actividad, y la vida (periodo de duración) de los residuos. Se habla, por consiguiente, de baja, media o alta actividad y de residuos de larga o corta vida. Hay que señalar que la mayor duración de la vida de los residuos no se corresponde con una mayor radiactividad de los mismos, sino que, por el contrario, significa que la desintegración y, por consiguiente, la radiactividad, son más bien bajas.

1.3.3 Para la gestión de estos residuos ya se conocen soluciones técnicas. Para los residuos de escasa actividad y corta vida, una de las soluciones aceptables es el almacenamiento en superficie, solución que ya ha sido decidida y puesta en práctica por algunos Estados miembros. Para los residuos de alta actividad o vida larga, el almacenamiento en depósito geológico profundo está internacionalmente reconocido por los expertos como la solución técnica de referencia, pero, en espera de que los Estados miembros afectados decidan democráticamente qué opción de gestión eligen, la solución provisional es el almacenamiento en superficie. Cabe precisar que para estos productos, el acondicionamiento y el almacenamiento en superficie responden a legítimas exigencias de seguridad y que esta solución provisional se gestiona en espera de la puesta en práctica de soluciones definitivas. El «paquete nuclear» propuesto por la Comisión en el marco del Tratado Euratom tiene por objeto acelerar el proceso de decisión mediante el almacenamiento geológico.

1.3.4

Puesto que existe una correlación directa entre la producción de combustible nuclear irradiado y el volumen de electricidad generado, los Estados miembros más afectados son aquellos que producen una mayor cantidad de energía nuclear. Para los residuos de alta actividad o vida larga, la situación difiere según los Estados miembros:

- Finlandia es el país más avanzado que ha optado por la solución del almacenamiento geológico y ha elegido un emplazamiento para el almacenamiento definitivo;
- Suecia también ha optado por el almacenamiento geológico y está en proceso de búsqueda de un emplazamiento;
- Francia evalúa tres ejes de investigación, el almacenamiento geológico, la reducción de la duración de vida por separación-transmutación y el almacenamiento de residuos de vida larga en instalaciones de superficie o cercanas a la superficie;
- los restantes países aún no han comenzado el proceso de elección de una solución definitiva para los residuos de alta actividad o de vida larga.

Para los demás residuos, de baja actividad o de vida corta, la técnica del almacenamiento en superficie vigente en la mayor parte de los Estados miembros puede considerarse la solución aceptable.

1.3.5 Situación en los países candidatos ⁽¹⁾:

«En aquellos países candidatos donde funcionan centrales nucleares y reactores de investigación de diseño ruso, la gestión del combustible gastado se ha convertido en una cuestión crucial en la última década porque ya no se pueden enviar residuos a Rusia para su reprocesamiento o almacenamiento. Con carácter de urgencia, estos países han tenido que construir instalaciones de almacenamiento temporales para su combustible gastado. La aplicación de programas de gestión a más largo plazo y de almacenamiento definitivo de estos residuos ha avanzado poco o nada. En cuanto a los residuos menos peligrosos generados por las centrales nucleares, sólo la República Checa y Eslovaquia tienen instalaciones de almacenamiento definitivo operativas. Varios países tienen depósitos de tipo ruso para los residuos radiactivos institucionales (es decir, no provenientes del ciclo del combustible). Sin embargo, estas instalaciones no cumplen las normas de seguridad en vigor. En algunos casos, habrá que retirar los residuos y depositarlos en otro lugar.»

1.3.6 En la UE ya se han eliminado 2 000 000 de m³ de residuos radiactivos de baja actividad o de vida corta. Estos residuos, que suponen acumulaciones considerablemente mayores en volumen que las de los tipos más peligrosos, no presentan dificultades técnicas importantes en cuanto a su almacenamiento definitivo pero es indudable que exigen una supervisión estrecha mientras se mantienen en almacenamiento temporal (COM (2003) 32 final).

⁽¹⁾ Extracto de COM(2003) 32 fin – CNS 2003/0022, Anteproyecto, punto 5.

2. SEGUNDA PARTE: PERSPECTIVAS ENERGÉTICAS A LARGO PLAZO (2030)

2.1 Tratar de proponer unas perspectivas a largo plazo sobre la evolución del consumo de energía resulta difícil, ya que hay numerosos factores de incertidumbre. Sabemos que el aumento del consumo de energía ha constituido un factor determinante de nuestros recientes progresos, ya se trate de la tecnología, las condiciones de vida y de confort, la higiene y la sanidad, la economía, la cultura, etc. Por el contrario, también se puede observar que la intensidad energética de nuestras actividades (cantidad de energía consumida por unidad de producción) disminuye con el cambio de estructura de la economía (terciarización) y los progresos conseguidos en relación con los procesos que utilizan la energía. No se pueden subestimar las necesidades energéticas de los miles de millones de habitantes de los países en desarrollo. Por último, empezamos a tomar conciencia de los efectos que tiene el consumo de energía en el medio ambiente y en el clima.

2.2 Para ilustrar estos desafíos hemos tomado como punto de referencia dos estudios realizados para la Comisión titulados European Energy Outlook de P. Capros y L. Mantzos, de la Universidad de Atenas ⁽²⁾, y World Energy, Technology and Climate Policy Outlook (WETO), de la DG Investigación ⁽³⁾. Se han elegido porque ambos estudios intentan analizar la situación en 2030, pero uno trata de las perspectivas europeas y considera un hecho logrado el abandono de la energía nuclear, mientras que el otro trata de las perspectivas mundiales y presupone la continuación del uso de las tecnologías actualmente disponibles.

2.3 Dichos estudios tienen en común la utilización de modelos de extrapolación que se basan en prolongar las tendencias del pasado, incluidas las evoluciones de las estructuras y los progresos tecnológicos. Dichos modelos no incluyen las nuevas políticas de ruptura con el pasado, pero éste es un inconveniente sin demasiada importancia, ya que nada ni nadie es capaz de prever con un mínimo de seguridad el punto de ruptura de las tendencias. Por consiguiente, dichos estudios constituirán elementos que nos ayudarán a comprender la naturaleza de los desafíos en juego y no a prever el curso de los acontecimientos.

2.4 A continuación se presentan los puntos más destacados de dichos estudios:

2.4.1 Estudio Capros-Mantzos

En 2030, el PIB de la UE se habrá más que duplicado en relación con 1995, pero gracias a los progresos tecnológicos logrados, tanto en los procesos de producción de la energía como en los del consumo, así como a la evolución de las estructuras económicas, el consumo de energía pasará en principio de 1 650 Mtep a 1 968 Mtep (UE-25), con un aumento del 20 %, lo que supone una disminución media de la intensidad energética de un 1,7 % anual.

⁽²⁾ The European Energy Outlook to 2010 and 2030, P. Capros and L. Mantzos, 2000.

⁽³⁾ World Energy Technology and Climate Policy Outlook 2030 - WETO - DG Investigación Energía, 2003.

Desde este punto de vista, el petróleo seguirá interviniendo en la producción de energía de forma preponderante, seguido por el gas y el carbón. Las emisiones totales de CO₂ (4 208 Mt en 1990), cuyo índice había disminuido de 100 en 1999 a 98,7 en 1995, volverán a alcanzar un 109,5 % en 2020 y un 117,2 % en 2030. Este panorama de base no permite cumplir los compromisos de Kyoto. Además, hay que señalar que el aumento de las emisiones de CO₂ (evaluadas en el estudio en 586 Mt entre 1995 y 2030), será cada vez menor en los sectores de la industria y terciario, así como por parte de los particulares, mientras que el sector de los transportes y el de la producción de energía harán aumentar dichas emisiones en 163 Mt y 533 Mt respectivamente. En este último caso, el cese de la actividad nuclear sería en gran medida responsable de dicha cifra. 2.4.2 Estudio WETO

2.4.2.1 Perspectivas mundiales en 2030

La población mundial aumentará de 6 100 millones de seres humanos en 2000 a 8 200 millones en 2030, el crecimiento medio anual del producto mundial bruto será del 3 % (dicho crecimiento fue de un 3,3 % durante los 30 años transcurridos entre 1970 y 2000).

En principio, el consumo de energía aumentará un 70 % entre 2000 y 2030 (pasando de 9 963 Mtep a cerca de 17 Gtep), lo que supondrá un crecimiento anual de sólo un 1,8 % para un crecimiento del PNB de un 3 %.

En lo que se refiere a los combustibles fósiles, el petróleo alcanzará las 5,9 Gtep, es decir, un 34 % del consumo mundial, el gas natural alcanzará las 4,3 Gtep, lo que supone un 25 %, y el carbón, más competitivo en relación con los precios, alcanzará las 4,8 Gtep, o lo que es lo mismo, un 28 % del consumo mundial.

El sector nuclear aumentará su producción en un 0,9 % anual durante todo el periodo, pero no representará más que el 5 % del consumo total en 2030, mientras que en 2000 representaba el 6,7 %.

La contribución de la gran hidráulica y la energía geotérmica se estabilizará en un 2 % del total (2,3 % en 2000). La energía solar, la minihidráulica y la eólica aumentarán en un 7 % anual entre 2000 y 2010, para crecer después un 5 %, no obstante, en 2030 representarán sólo un 1 % del total (0,5 % en 2000).

La proporción de la madera para quemar y la incineración de residuos disminuirá y sólo representará un 5 % en 2030, mientras que hoy en día supone un 11 %.

En total, las energías renovables representarán en 2030 un 8 % del consumo mundial.

Este balance revela que el consumo mundial aumentará en un 1,8 % anual, mientras que la población lo hará a un ritmo de un 1 % y la renta per cápita un 2,1 % anual, lo que requiere una reducción de la intensidad energética de un 1,2 % al año.

2.4.2.2 Perspectivas de la UE para 2030

En la UE se prevé que la población permanezca estable. La renta per cápita parece que aumentará en un 1,9 % y los progresos realizados por los programas de gestión de la demanda de energía eléctrica permitirán una reducción de la intensidad energética de un 1,4 %, por lo que se prevé que el crecimiento de la demanda de energía sea de un 0,4 % anual.

La demanda total pasará de 1,5 Gtep en 2000 a 1,7 Gtep en 2030. Esta hipótesis tiene en cuenta la entrada de los nuevos Estados miembros: el índice de crecimiento de estos países es más elevado, pero los beneficios en términos de intensidad energética también lo son (¹). En la UE, el gas natural alcanzará el 27 %, por detrás del petróleo (39 %) y por delante del carbón y el lignito (16 %).

2.4.2.3 Perspectivas para la producción de electricidad

La producción mundial de electricidad aumentará regularmente un 3 % al año. Más de la mitad de la producción se basará en las tecnologías que surgieron en la década de los noventa, como los ciclos combinados de las turbinas de gas, las tecnologías avanzadas de combustión del carbón y las energías renovables.

El porcentaje de consumo del gas en la producción de electricidad aumentará en las tres principales regiones en las que existen yacimientos de dicho combustible.

El desarrollo del sector nuclear no resultará suficiente para mantener la proporción en que interviene en la producción de electricidad, que disminuirá hasta sólo un 10 %.

Las energías renovables cubrirán un 4 % de las necesidades energéticas, mientras que en 2000 cubrían un 2 % de dichas necesidades, principalmente gracias a la producción de electricidad a partir de la energía eólica. En la UE de 25 países, la producción total de electricidad pasará de 2 900 TWh en 2000 a 4 500 TWh en 2030, la parte de las energías renovables pasará de 14,6 % a 17,7 %, la de la cogeneración de 12,5 % a 16,1 %, mientras que la de la energía nuclear caerá de 31,8 % a 17,1 %.

2.4.2.4 Las emisiones de CO₂

De 1990 a 2030, las emisiones mundiales anuales de CO₂ se habrán más que duplicado en términos generales, pasando de 21 Gt a 45 Gt.

Por ejemplo, China se convertirá en el país que más CO₂ emita en 2030, ya que será la mayor economía del planeta (habrá multiplicado por 10 su PNB desde 1990). Sus emisiones de CO₂ aumentarán en un 290 % en relación con 1990.

En lo que se refiere a la UE, la proporción del carbón disminuirá en un 7 % y la del petróleo en un 4 %, mientras que la del gas aumentará en un 10 %; esto repercutirá en un ligero descenso de la intensidad energética en relación con el carbón combinado con un aumento global del consumo, lo que desembocará en un aumento de las emisiones de CO₂ del 18 % entre 1990 y 2030.

2.4.2.5 Variantes posibles al panorama anterior

Hasta ahora hemos analizado el panorama general del estudio WETO; a continuación se presentan cuatro variantes a dicho panorama:

— la variante «gas» se basa en la abundancia de los recursos y el logro de progresos importantes en relación con los ciclos combinados de las turbinas de gas, así como de las pilas de combustible; dicha variante se traduciría en un consumo de gas superior en un 21,6 % al descrito anteriormente y en emisiones de CO₂ inferiores en un 1,6 %;

(¹) Elementos más recientes proporcionados por la Comisión dan cuenta de 1 650 Mtep en 2000 y 1 968 Mtep en 2030 (UE-25).

- la variante «carbón» descansa sobre unos mayores progresos en lo que respecta a las tecnologías avanzadas de los generadores que utilizan CO₂ supercrítico, la gasificación integrada en ciclos combinados y las calderas de combustión directa; esta variante conduce a un consumo de carbón superior al descrito en un 15 % y a producir las mismas emisiones de CO₂, sin aumento;
- la variante «nuclear» se basa en una serie de innovaciones importantes en términos de costes y seguridad con respecto a los reactores de agua ligera y, más concretamente, a nuevas generaciones de reactores; dicha variante desemboca en un aumento de la producción de energía nuclear de un 77,5 % y en una disminución de las emisiones de CO₂ en un 2,8 %;
- la variante «energías renovables» descansa sobre unos progresos importantes, en especial en relación con la energía eólica, las centrales térmicas solares, la minihidráulica y las células fotovoltaicas; esta variante conduce a un aumento de la proporción de dichas energías en un 132 % y a una reducción de las emisiones de CO₂ en un 3 %.

2.5 A partir de todo lo dicho anteriormente se desprende que si no se producen modificaciones en relación con el estado de las tecnologías y las reglamentaciones existentes en 2000 (según se describe en los dos estudios) resultará muy difícil llegar a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial como en la UE ampliada.

Los dos estudios muestran que entre los medios tecnológicos que conocemos actualmente, la energía nuclear contribuye al control del clima en la misma medida que las energías renovables.

3. TERCERA PARTE: LAS PERSPECTIVAS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 *Los logros de la investigación: desarrollo de la energía nuclear*

- 3.1.1 La energía nuclear constituye sin duda la fuente de energía que apela a una mayor «intensidad en I+D». La Unión Europea, en su Tratado Euratom aprobado en 1957, fomentó la investigación y la difusión de conocimientos en el ámbito nuclear mucho antes de que se incluyese en el Tratado CE una política general en materia de investigación. La investigación ha versado sobre los procesos tecnológicos y las cuestiones relativas a la seguridad, así como a la protección de los trabajadores, las poblaciones y del medio ambiente.
- 3.1.2 Los efectos concretos de la puesta en práctica de la investigación nuclear en el ámbito civil son, para los países que producen su electricidad parcialmente a base de energía nuclear, la reducción de la factura energética para los ciudadanos y las empresas, una mayor seguridad en relación con el abastecimiento eléctrico y una contribución evidente a la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

3.2 *Los desafíos de la investigación en el sector nuclear*

- 3.2.1 El Libro Verde de la Comisión Europea «Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético» (2001) aborda el mayor desafío para la Unión Europea:

pobre en recursos energéticos y dependiente en un 50 % de las importaciones, esencialmente de energías fósiles, procedentes de países a menudo inestables, ¿cómo puede mantener su competitividad y a la vez cumplir los compromisos de Kyoto y garantizar el bienestar de sus ciudadanos? Se trata de una ecuación considerablemente complicada por la perspectiva de un aumento de dicha dependencia en torno a los años 2020-2030, así como por la necesidad urgente de emprender una acción dirigida a luchar contra el cambio climático.

- 3.2.2 Una de las sugerencias que proporciona el Libro Verde es que «la Unión Europea debe mantener el control de la tecnología nuclear civil para conservar los conocimientos expertos necesarios y desarrollar reactores de fisión más eficaces (...)», siguiendo una lógica de desarrollo sostenible que concilie a la vez desarrollo económico, equilibrio social y el respeto del medio ambiente. En su respuesta al Libro Verde, el Parlamento Europeo confirma la existencia de estos desafíos. Hay que ser conscientes de que para conservar estos conocimientos expertos es preciso conservar el parque de reactores que actualmente están en servicio.

3.3 *Temas clave de la investigación en el sector nuclear*

- 3.3.1 La investigación llevada a cabo en el sector nuclear responde a los mismos objetivos que la de los otros sectores tecnológicos: mejorar los resultados de los diferentes ámbitos en cuestión. Conforme al Sexto Programa marco de investigación y desarrollo (Euratom), los esfuerzos de investigación se refieren al ámbito de los residuos y a los efectos de las dosis de baja radiactividad.

- 3.3.2 La investigación en el ámbito de la gestión de los residuos radiactivos tiene como fin garantizar un control de los residuos radiactivos tan avanzado como permita dicha investigación. Actualmente existen soluciones industriales seguras para el almacenamiento definitivo de los residuos de baja radiactividad y para el acondicionamiento (vitrificación) y el almacenamiento en superficie de los residuos de alta radiactividad o de larga vida.

3.3.2.1 Por lo que se refiere a los residuos de alta actividad o vida larga, se está estudiando asimismo la posibilidad de construir repositorios de superficie o cercanos a la superficie capaces de conservar paquetes de residuos íntegros durante varios siglos. También se están siguiendo otras líneas de investigación en relación con el almacenamiento de dichos residuos en depósitos geológicos, así como con el almacenamiento directo de los combustibles «gastados».

3.3.2.2 También existen algunos estudios que versan sobre la posibilidad de refinar las operaciones de reprocesamiento de los combustibles irradiados con vistas a separar y posteriormente «transmutar» (transformar en elementos radiactivos de una vida más corta) los residuos de larga vida más radiotóxicos que aún se encuentran presentes en los residuos más recientes. La «transmutación» se podría efectuar en reactores nucleares de tecnología actual o en reactores en fase de estudio (véase el punto relativo a los conceptos innovadores).

3.3.3

La investigación llevada a cabo en el ámbito de los conceptos innovadores se inscribe en la lógica del desarrollo sostenible. El desafío mundial de garantizar a las generaciones futuras un futuro energético impone la utilización de aquellas tecnologías que funcionen mediante el recurso a combustibles a largo plazo.

3.3.4 La energía nuclear se está preparando, en el sentido industrial del término, para responder a este desafío mediante el desarrollo, para empezar alrededor de 2010, de tecnologías avanzadas, llamadas de «tercera generación plus», a partir de los reactores de agua ligera existentes, para, hacia 2035 ó 2040, desarrollar nuevos procesos llamados de «cuarta generación» basados en tecnologías diferentes (por ejemplo, de fluido refrigerante a base de gas o metal líquido).

3.3.5 La investigación llevada a cabo sobre nuevos procesos cuenta con un objetivo múltiple: el aumento de la competitividad del sector nuclear, especialmente gracias a una disminución de la duración de la inversión, así como de la seguridad de los nuevos reactores; la reducción al mínimo de la producción de residuos y el reciclaje de los materiales aprovechables; el logro de una polivalencia que permita la formación de manera simultánea de otros productos aparte de la generación de electricidad, como, por ejemplo, el hidrógeno. También se cuenta con que se realicen progresos en relación con la desalinización del agua marina.

3.3.6 Los reactores de alta temperatura o HTR (High Temperature Reactor) son reactores modulares refrigerados por helio a muy alta temperatura y equipados con un sistema de conversión a ciclo directo mediante una turbina de gas. Dichos reactores se sitúan entre la «tercera generación plus» y la «cuarta generación». El concepto no es nuevo y su puesta en práctica se debería ver facilitada por los avances tecnológicos realizados en relación con los ciclos de alta temperatura clásicos, pero algunas dificultades técnicas impiden que se pueda proceder a su industrialización.

3.3.7 La investigación en el ámbito de los sistemas del futuro se desarrolla en un contexto de dimensión internacional y especialmente en el marco del programa internacional «Generación IV» liderado por los EE.UU., en el que participan diez países. A partir de un centenar de propuestas se han evaluado 19 familias de conceptos, de los cuales se han seleccionado 6, en las que a menudo se incluían diversos proyectos de reactores. Los conceptos seleccionados se encuentran en diferentes fases de desarrollo y podrán desarrollarse a escala industrial en diferentes fechas a partir de 2035 ó 2040. Algunas de estas líneas de investigación se dirigen a los «mercados» energéticos que se extienden a la producción de calor o de hidrógeno.

3.3.8 Los reactores de «Generación IV», cuando estén disponibles, aprovecharán en mayor medida el potencial energético del uranio, utilizarán otros combustibles (como el plutonio o el torio) y quemarán sus propios residuos, siendo a la vez muy baratos y seguros, por lo que cumplirán plenamente con las exigencias de un desarrollo sostenible. Todas las innovaciones seleccionadas presentan perspectivas muy interesantes para cada uno de los objetivos a los que se dirige «Generación IV» en relación con la sostenibilidad (utilización de los recursos energéticos que proporcionan los combustibles y minimización de los residuos), la seguridad y la conveniencia desde el punto de vista económico. Además,

dichos reactores proporcionarían, como los existentes, todas las garantías de no proliferación de material nuclear con fines militares. En lo que respecta a los reactores electrógenos, todos ellos tienen un ciclo de combustible cerrado.

3.3.9 Los programas I+D en el marco de Euratom han hecho de la protección radiológica una de sus prioridades temáticas y cubren un amplio abanico de tipos de investigación: análisis de las dosis bajas (a través de un enfoque tanto en relación con la biología celular como con la biología molecular o epidemiológica), exposición médica (y especialmente puesta en práctica de radioterapias adaptadas en función de la sensibilidad de cada paciente) y fuentes naturales de radiación, protección del medio ambiente, radioecología, gestión de riesgos y emergencias, protección del lugar de trabajo, etc. Todas estas líneas de investigación apelan actualmente a las técnicas más modernas, por ejemplo a las de la genómica y las biotecnologías. Los resultados de dichas investigaciones se utilizarán para perfeccionar los métodos de protección del ser humano y del medio ambiente, así como las normativas correspondientes.

3.3.10 La seguridad de las centrales nucleares constituye, por supuesto, una de las grandes prioridades en el ámbito de la investigación nuclear. También en este sentido, los programas de investigación y desarrollo de Euratom⁽¹⁾ han definido claramente las prioridades al respecto, haciendo hincapié en el hecho de que se trata, por encima de todo, especialmente a nivel europeo, de mejorar la seguridad de las centrales nucleares ya existentes en los Estados miembros y en los países en vías de adhesión y candidatos. Esta investigación se concentra en la gestión de las centrales, incluidos los problemas que plantea el envejecimiento, y la rentabilidad del combustible producido, al mismo tiempo que trata también la gestión de los accidentes graves y especialmente la actualización de códigos de simulación numérica avanzados. Asimismo, resultará muy útil compartir, entre los diversos agentes que intervienen en el sector, las capacidades y conocimientos europeos resultantes de la práctica del desmantelamiento de algunas centrales, y organizar el trabajo en común para elaborar bases científicas en relación con la seguridad y el intercambio de las mejores prácticas a nivel europeo.

3.3.11 Por último, desde una perspectiva más lejana aunque igualmente prometedora, es necesario mencionar la investigación en el ámbito de la fusión termonuclear controlada, que es objeto de un dictamen de iniciativa del CESE que actualmente está en fase de elaboración.

4. CUARTA PARTE: SALUD, PROTECCIÓN CONTRA LAS RADIACIONES Y SEGURIDAD

4.1 Efectos biológicos de las radiaciones

4.1.1 Las radiaciones ionizantes actúan desplazando electrones (ionización) de los principales átomos constitutivos de la materia viva. Dichas radiaciones pueden estar constituidas por partículas (alfa o beta) o ser electromagnéticas (rayos X, rayos gamma).

4.1.2 Los rayos ionizantes se miden por su «actividad», es decir, por el número de emisiones por segundo. La unidad de actividad radiactiva es el becquerel o becquerelio (Bq), que corresponde a una emisión por segundo. El curie (Ci) es la actividad de un gramo de radio y equivale a 37 000 millones de becquerelios.

⁽¹⁾ Los elementos que se señalan a continuación corresponden sobre todo a las líneas de investigación prioritarias definidas en el programa específico de investigación en el sector nuclear y que cubrirá el Sexto Programa Marco de I+D Euratom.

4.1.3

Desde sus orígenes, los organismos vivos se encuentran inmersos en radiaciones ionizantes, a las que deben en parte los resultados de su proceso evolutivo. Actualmente, estamos permanentemente sometidos a radiaciones ionizantes que proceden de nuestro propio cuerpo (6 000 a 8 000 Bq) y de nuestro entorno: de la tierra, que contiene uranio (650 000 por un metro cúbico de tierra), del aire, que contiene radón, o de la bóveda celeste, de la que proceden los rayos cósmicos, y de productos tan familiares como el agua marina (10Bq/litro) o la leche (50Bq/litro).

4.1.4 Los efectos de las radiaciones ionizantes se miden por la unidad de «dosis absorbida», el gray (energía equivalente a 1 julio por kilogramo de tejido), y por «dosis eficaz», cuya unidad es el sievert (suma de las dosis absorbidas por cada órgano), con coeficientes que tienen en cuenta la naturaleza de la radiación (más o menos peligrosa) y del tejido (más o menos sensible).

4.1.5 Expresada en dosis eficaz, la irradiación natural y médica (que representa un 30 %) de una persona que viva en París o Bruselas es de alrededor de 2,5 mSv/año (milésimas de sievert al año); la irradiación alcanza alrededor de unos 5 mSv/año en las formaciones graníticas como el Macizo Central en Francia y supera los 20 mSv/año en algunas regiones del planeta (Irán, Kerala); la irradiación en relación con la industria nuclear representa para un ciudadano europeo alrededor de 15 µSv/año (millonésimas de sievert al año).

4.1.6 El organismo humano posee sus propios sistemas para reparar los daños causados por las radiaciones ionizantes a sus cromosomas. Eso explica que las radiaciones ionizantes administradas en pequeñas dosis no resulten cancerígenas (nunca se ha podido demostrar que se produzca tal efecto) y que no se observen más casos de cáncer que en otras regiones del mundo en las que la irradiación natural alcanza los 20 mSv/año.

4.1.7 Las radiaciones ionizantes pueden tener dos tipos de efectos:

4.1.7.1 Efectos «deterministas» o «no aleatorios», para valores superiores a los 700 mSv; como dichos efectos sólo aparecen cuando se traspasan ciertos umbrales, resulta bastante fácil protegerse, pues basta con mantenerse por debajo de los mismos dejando un margen de precaución.

4.1.7.2 Efectos «aleatorios», que son de dos tipos: la inducción de cáncer, cuya probabilidad aumenta con la dosis; se producen con valores superiores a los 100 ó 200 mSv en los adultos y 50 ó 100 mSv en los niños; el segundo tipo es la aparición de malformaciones congénitas hereditarias; dicho efecto, comprobado en los ratones de laboratorio, nunca se ha demostrado de forma científica en el hombre ni, en concreto, en las poblaciones afectadas por la radiación de las bombas nucleares lanzadas en Hiroshima y Nagasaki o en las afectadas por la explosión de la central nuclear de Chernóbil.

4.2 Política de protección contra las radiaciones ionizantes

4.2.1 La política de protección contra las radiaciones ionizantes es el resultado de una sucesión de etapas en las que intervienen diversas instancias nacionales e internacionales.

4.2.2 En el nivel «inicial» se encuentran presentes el UNSCEAR ⁽¹⁾ (Comité científico de la ONU cuyos miembros son designados por sus gobiernos respectivos) y sobre todo la CIPR (Comisión Internacional de Protección Radiológica, organización internacional independiente cuyos miembros se eligen por cooptación), que analizan las publicaciones científicas y emiten recomendaciones en forma de informes. El informe de la CIPR nº 73, por ejemplo, trata de las irradiaciones resultantes de la práctica médica.

A continuación interviene (en Europa) la Comunidad Europea, que adapta los textos de la CIPR en forma de recomendaciones o directivas, como por ejemplo la Directiva Euratom 97/43, relativa a la protección de la salud frente a los riesgos derivados de las radiaciones ionizantes en exposiciones médicas, que se basa en el informe de la CIPR nº 73.

Por último, los Estados miembros transponen dichas recomendaciones o directivas europeas al Derecho nacional.

4.2.3 Las normas básicas ⁽²⁾ que se aplican para la protección de la población en general contra las radiaciones ionizantes son bastantes estrictas, ya que imponen un límite de exposición adicional resultante de la actividad nuclear de la industria de 1 mSv al año por persona. Este umbral reglamentario, que no tiene relación con las cifras presentadas en el capítulo sobre los efectos biológicos, se ha fijado esencialmente en función de las posibilidades técnicas de la industria nuclear.

4.2.4 Las normas básicas para la protección de los trabajadores de la industria nuclear fijan los límites de las dosis recibidas en 100 mSv en cinco años consecutivos, lo que supone una media anual de 20 mSv, añadiendo la condición de que la dosis no supere los 50 mSv en el transcurso de un solo año.

4.2.5 Las empresas que se dedican a la industria nuclear han realizado continuos progresos; el más importante se observa en numerosas centrales ubicadas en la UE, cuyos trabajadores expuestos a las radiaciones han visto disminuir las dosis anuales medias recibidas de 4,6 mSv en 1992 a 2,03 mSv en 2002.

4.2.6 Dichos resultados se han podido lograr gracias a una organización de las intervenciones en las zonas de exposición que responde en todo momento a una serie de imperativos basados en los principios de justificación, optimización y limitación de las radiaciones. Para concretar en el nivel industrial estos tres principios, el conjunto de las empresas del sector nuclear ha puesto en marcha una iniciativa para que las radiaciones sean «tan bajas como sea razonablemente posible», denominada «ALARA» (as low as reasonably achievable).

⁽¹⁾ Comité Científico de las Naciones Unidas para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas (United Nations Scientific Committee on the Effects of Atomic Radiation).

⁽²⁾ Una Directiva europea que se inscribe en el marco del Tratado Euratom (Directiva 96/29) adoptada en mayo de 1996 fija los límites de las dosis eficaces a las que están expuestas la población y los trabajadores de la industria nuclear.

4.3 El principio de organización de la seguridad

4.3.1 La seguridad del sector nuclear descansa sobre un conjunto de disposiciones relativas al diseño, construcción, funcionamiento, cese y desmantelamiento de las centrales nucleares, así como al transporte de material radiactivo.

4.3.2 Dichas disposiciones, destinadas a prevenir los accidentes y a limitar los efectos de los mismos, se basan en el concepto de «defensa en profundidad», que consiste en aplicar varias líneas de defensa de forma sistemática:

- la prevención para evitar el fallo; se trata esencialmente del respeto de las normas de explotación;
- la vigilancia (o la detección), dirigida a anticiparse al fallo mediante ensayos y controles; dicha vigilancia se puede poner en práctica en forma de ensayos periódicos de los materiales en relación con la seguridad;
- medios de actuación o procesamiento que permitan limitar las consecuencias del posible fallo y garantizar que éste no se vuelva a repetir;
- el análisis sistemático de aquellas fases de la explotación que podrían provocar una situación más degradada.

Se distingue entre disposiciones:

- materiales: en relación con el diseño y la fiabilidad de las centrales;
- organizativas: en el trabajo, el sistema de calidad descansa sobre una definición clara de las responsabilidades de cada uno de los agentes que intervienen en el sector, unos controles adecuados y la puesta en práctica de recursos adaptados sobre todo a la organización de las actuaciones en momentos de crisis; y
- humanas: para garantizar que las actuaciones del personal se encuentran respaldadas por una formación específica en relación con el sector y la responsabilidad de cada trabajador y por una cultura de seguridad que impulsa a cada agente a ser riguroso y mantener la vigilancia.

4.4 La responsabilidad y el control de la seguridad

4.4.1 La seguridad nuclear es responsabilidad de la empresa que explota la central, que actúa bajo la supervisión de las autoridades nacionales en materia de seguridad y de conformidad con las normas dictadas por éstas. Los intercambios internacionales entre las diversas autoridades nacionales en materia de seguridad o los directivos de las empresas que explotan las centrales conducen a la publicación periódica de indicadores representativos de la calidad de la explotación.

Algunos programas de supervisión de carácter internacional (como OSART –Operational Safety Review Team–, bajo la égida del OIEA –Organismo Internacional de Energía Atómica de las Naciones Unidas– o la revisión inter pares (Peer Review) de la Asociación Mundial de Operadores Nucleares o WANO –World Association of Nuclear Operators–) han permitido la organización de intercambios regulares en el transcurso de los cuales un equipo de expertos ha visitado una central nuclear.

4.4.2 Estos indicadores muestran una continua mejora de los resultados de la explotación de las centrales nucleares de

la Unión Europea, especialmente en relación con la reducción del número de «incidentes significativos» (primero de los siete niveles de la escala de la Red Internacional de Ingenieros y Científicos por la Responsabilidad Mundial o INES - International Nuclear Event Scale) y la disminución del volumen de residuos radiactivos presentes en el medio ambiente.

4.4.3 La Comisión ha definido recientemente (COM(2003)32) un sistema comunitario de comprobación de la eficacia de los dispositivos nacionales de control de la seguridad nuclear. A este respecto, el Comité ha recordado que, en este ámbito, las directivas europeas relativas a la seguridad de las centrales nucleares y a los procedimientos de control correspondientes se deberían aplicar sin perjuicio de los cometidos y competencias actuales de las autoridades nacionales de seguridad, y que la empresa que explota dichas centrales debe seguir siendo la única responsable de la seguridad de las mismas. Esta última recomendación se basa en el principio de «quien contamina paga», al que el Comité concede mucha importancia.

5. LOS DESAFÍOS ECONÓMICOS DE LA ENERGÍA NUCLEAR EN LA PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD

5.1 La producción de electricidad nuclear se caracteriza por un coste muy elevado en capital y un coste de funcionamiento muy bajo y estable en comparación con el primero. Cabe señalar que 362 centrales producen electricidad en los países de la OCDE y que en general son competitivas en su propio mercado, esté o no liberalizado.

5.2 La competitividad de la energía nuclear a largo plazo depende estrechamente de las hipótesis que se tomen para las energías en competencia con la nuclear y especialmente el gas, que parece ser actualmente una referencia, teniendo en cuenta los imperativos existentes en materia de reducción de las emisiones de CO₂. Una ventaja importante de la energía nuclear es que puede ofrecer un precio estable, además de competitivo, en un momento en que el mercado interior de la electricidad empieza a experimentar fluctuaciones de precios al alta cuando se producen tensiones en el equilibrio entre oferta y demanda (como demostró la red Nordel en el invierno de 2002-2003).

5.3 La competitividad del sector nuclear depende del coste de las inversiones. En relación con un índice de rentabilidad económica del 5 %, la energía nuclear es claramente competitiva en más de un 25 % de los países de la OCDE que proporcionaron datos en 1998 relativos a los estudios de inversión realizados en materia de producción de electricidad en 2005. Sin embargo, para un índice de un 10 % ya no lo es.

5.4 No obstante, los resultados del estudio publicado en 1998 descansan sobre la base de una serie de hipótesis establecidas por la Agencia Internacional de la Energía (AIE) en relación con el precio del gas durante los próximos 25 años, es decir, de un nivel inferior al de 2000 y menos de la mitad del de 1980, en valor real. En lo que se refiere a la duración total de una central nuclear (de 40 a 60 años), resulta muy improbable que el precio del gas no tienda a aumentar de forma considerable.

- 5.5 La clave se encuentra en el riesgo económico que está dispuesto a asumir un operador que invierta en la producción de electricidad en un mercado que se ha vuelto muy competitivo, lo que conduce a los empresarios del sector nuclear a volver a plantear la cuestión del tamaño de las unidades de producción. La tendencia se inclinaba hasta hoy hacia el aumento de dicho tamaño para realizar economías de escala. Actualmente hay que someter a una serie de pruebas a aquellos proyectos que respondan a unas necesidades de capacidad unitaria reducida, teniendo en cuenta las nuevas características que presenta el mercado de la electricidad. En lo que respecta a países como Finlandia, Francia y Japón, el sector nuclear se considera siempre la forma más barata de producir electricidad.
- 5.6 Las empresas que se dedican a la construcción de centrales nucleares (AREVA-Framatome y BNFL/Westinghouse) proyectan actualmente una reducción en los costes de los reactores de agua ligera del orden de un 25 % con respecto al precio de los reactores actuales en funcionamiento. La prueba definitiva será la consulta que ha realizado TVO en Finlandia, ya que dicha sociedad ha obtenido todos los permisos necesarios para invertir en una nueva unidad de producción electronuclear.
- 5.7 En lo que se refiere a los estudios GIF (Generation IV International Forum) se plantea una disminución de un 50 % de los costes de capital, así como una reducción de los plazos de construcción, con vistas a aproximar el nivel del riesgo económico al de los otros sectores de la competencia.
- 5.8 A más largo plazo, la competitividad del sector nuclear dependerá también de los precios de las energías renovables. Estas últimas son en su mayoría intermitentes y precisan, por tanto, de instalaciones complementarias de producción o de almacenamiento de electricidad, lo que supone que su coste seguirá siendo elevado mientras no se realicen progresos importantes.
- 5.9 Hay que señalar que el precio de la electricidad nuclear integra los costes del tratamiento de los residuos y el desmantelamiento de las instalaciones, y que éstos se calculan en un 15 % del coste inicial de las instalaciones.
- 5.10 Entre los elementos que concurren para configurar las elecciones y las decisiones, cabe igualmente señalar que actualmente, en la UE, la industria nuclear civil emplea a 400 000 trabajadores asalariados, en funciones por lo general muy cualificadas.
- 5.11 Aunque no se trate de un desafío económico como tal, puede plantearse la cuestión de la presión que se ejerce para reducir costes, que en general es inherente a un mercado liberalizado basado en la competencia y sus efectos en las disposiciones adoptadas para mejorar la seguridad de las instalaciones y de los trabajadores y las poblaciones. A juicio del Comité, corresponde a la Comisión, en el marco de las disposiciones que propone en materia de seguridad, velar muy en particular por este aspecto.
- zadas, en el transcurso de las audiciones de expertos, de industriales, así como los datos recogidos en el presente dictamen, el Comité considera que hay que subrayar particularmente los puntos siguientes para responder a la cuestión de los desafíos que plantea la energía nuclear para la producción de electricidad.
- 6.2 La energía nuclear produce una parte importante de la electricidad de la UE (35 %) y constituye el 15 % de la energía primaria consumida. Contribuye de modo importante a la seguridad del abastecimiento y a la reducción de la dependencia energética de la Unión Europea.
- 6.3 Evita anualmente la emisión de entre 300 y 500 Mt de CO₂. Por tanto, contribuye de manera eficaz a la gama de soluciones que permiten respetar los compromisos adquiridos en Kyoto.
- 6.4 Garantiza un precio de producción estable, y por ello contribuye a la estabilidad de los precios en la Unión, y elimina un factor de incertidumbre para las perspectivas de desarrollo de los agentes económicos.
- 6.5 En lo que respecta a los plazos actuales de funcionamiento de las centrales nucleares, las energías renovables, cuyo desarrollo hay que fomentar y es fomentado por la UE (véase la Directiva 2001/77 CE), no pueden hacer frente al reto que supone sustituir a las centrales nucleares y responder al aumento de la demanda de electricidad. Por ejemplo, la energía eólica sólo presenta una disponibilidad relativamente limitada y generalmente imprevisible, del orden de unas 2 000 a 2 500 horas al año.
- 6.6 La gestión de la demanda de energía eléctrica debe contribuir a la reducción de la intensidad energética de las actividades humanas (economía y ámbito privado), pero no aporta ningún argumento determinante en favor del cese de la producción nuclear, porque debido a las magnitudes de que se trata deberá atender prioritariamente a otros usos aparte de la electricidad, por ejemplo, los transportes.
- 6.7 Las cuestiones que plantea la energía nuclear son la seguridad, la protección contra los efectos físicos de las radiaciones ionizantes y los residuos y combustibles irradiados. Las dos primeras ya han sido objeto de soluciones técnicas y normativas que evolucionarán con el tiempo. Los poderes públicos y la industria deben tener en cuenta en sus políticas de seguridad y de protección la evolución de los riesgos de agresiones externas a los que deben hacer frente la sociedad y la actividad industrial en su conjunto.
- 6.8 Algunos países de la UE están avanzando en la resolución de la cuestión de los residuos. Dos países (Finlandia y Suecia) han elegido la solución y también el emplazamiento; otros países (Francia y España) han adoptado soluciones para los productos de baja actividad y continúan investigando en los productos de alta actividad. La Comisión Europea ha emprendido una línea acción en el marco del Tratado Euratom para acelerar el proceso. En Francia y en el Reino Unido se ha creado una industria de acondicionamiento de productos de alta actividad. El almacenamiento es una realidad y el hecho de que otras investigaciones sigan no puede interpretarse como una falta de soluciones.

6. CONCLUSIONES

- 6.1 A partir de los datos recogidos en las publicaciones existentes de la Unión Europea y de las agencias especiali-

6.9

En relación con los elementos que recoge el dictamen y de las conclusiones que anteceden, el Comité considera, tal como menciona el Libro Verde, que la energía nuclear debería constituir uno de los elementos de una política energética diversificada, equilibrada, económica y sostenible para la UE. Teniendo en cuenta las cuestiones que se plantean, no se propone apostar todo por la energía nuclear, pero, en cambio, el Comité estima que su abandono parcial o total pondría en peligro las oportunidades de respetar los compromisos adquiridos por la UE con respecto al cambio climático. Conforme al principio de subsidiariedad, es evidente que es en los Estados miembros, que tienen la capacidad de tener en cuenta sus especificidades

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

nacionales, donde debe definirse de manera consensuada una opción energética para el futuro.

6.10

El Comité sugiere que, a raíz de este dictamen, se proponga y se lleve a cabo un esfuerzo de información de los verdaderos desafíos de la industria nuclear: la seguridad del abastecimiento, la reducción de las emisiones de CO₂, la fijación de precios competitivos, la seguridad y la gestión de los combustibles irradiados, a fin de permitir a la sociedad civil organizada que analice de forma crítica el contenido de los debates que se le planteen en torno a estas cuestiones.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Alexander Graf von SCHWERIN

ANEXO 1

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes enmiendas, que obtuvieron al menos un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates.

Introducción

Sexto párrafo. Modifíquese de la manera siguiente:

«Cabe mencionar que la cuestión de la seguridad de las centrales nucleares de producción de electricidad de los nuevos países de la UE y de los que se adherirán en el futuro ha sido objeto de examen desde 1992, así como de programas de actualización que entrañan decisiones de cierre de instalaciones, de adaptación de instalaciones y de organizaciones, y de formación en materia de seguridad en los casos necesarios. Sigue siendo necesario mantener una vigilancia constante de las empresas que explotan las centrales y de las autoridades responsables de la seguridad en los Estados miembros afectados, a fin de mantener y mejorar seguir desarrollando regularmente este nivel de seguridad con arreglo a las normas más exigentes. Tras los atentados terroristas del 9 de septiembre de 2001, las cuestiones de seguridad en las instalaciones nucleares han adquirido sin duda una nueva dimensión.»

Exposición de motivos

La seguridad de las centrales nucleares no debería solamente mantenerse en la situación actual, sino que también debería mejorarse en caso necesario. Así, por ejemplo, las centrales nucleares deberían protegerse, en todo caso, contra posibles colisiones de aviones.

Resultado de la votación

Votos a favor: 34, votos en contra: 60, abstenciones: 8.

Punto 1.1.3

Modifíquese de la manera siguiente:

«Existen 332 países en el mundo, de un total de 192, que producen electricidad a partir de la energía nuclear; en 18 de estos países ya no se construyen centrales nucleares. En 2002, el porcentaje que representaba la energía nuclear en la producción total de electricidad iba del 80 % en Lituania al 77 % en Francia y el 1,4 % en China. Los 32 nuevos reactores de potencia que siguen actualmente en fase de planificación y, en parte, de fabricación demuestran que la energía nuclear constituye un sector industrial en desarrollo a nivel mundial fuera de la UE, a pesar de los altos riesgos económicos, técnicos, de seguridad y políticos, y esto sucede en parte en países donde no puede excluirse un uso militar de material de fisión algo que la UE no puede pasar por alto en su reflexión sobre la energía o la industria. Después de que en 1985 se adjudicase en Europa el último encargo de construcción de una central nuclear, dentro de la UE, en Finlandia, el Gobierno señaló a la sociedad TVO consiguio del Gobierno de su país en enero de 2002 que estaba dispuesto a adoptar una decisión "de principio" en relación con la construcción de una quinta central nuclear, decisión que fue sancionada en el Parlamento en mayo de 2002; no obstante, todavía no se ha presentado una propuesta oficial.»

Exposición de motivos

El texto da la impresión de que, en todo el mundo (y, por lo tanto, también en Europa) sigue existiendo una gran demanda de nuevas centrales nucleares, pero esto no es así. Una parte de las instalaciones que se citan como «en fase de construcción» están paralizadas desde hace años. En Europa, el último encargo de construcción de una nueva central nuclear data de hace 20 años.

Resultado de la votación

Votos a favor: 30, votos en contra: 58, abstenciones: 9.

Punto 1.1.4A continuación del punto 1.1.3, añádase un nuevo punto 1.1.4:

«En el interior de la UE (15) actualmente producen electricidad 145 reactores en 8 Estados miembros. Portugal, Grecia, Italia (desde 1987), Austria (referéndum de 1978), Luxemburgo e Irlanda han renunciado por completo a la energía nuclear. En los Países Bajos todavía sigue funcionando un reactor, después de que en 1997 se retirara del servicio el segundo. España (9 reactores), al igual que Bélgica (véase el punto 1.1.5), ha adoptado una moratoria, en el Reino Unido (35 reactores) el sector de la energía nuclear afronta grandes dificultades económicas y sólo puede mantenerse con subvenciones procedentes de las tarifas eléctricas de otras fuentes de energía.»

Exposición de motivos

Al describir la situación de la UE debe hacerse de manera completa.

Resultado de la votación

Votos a favor: 36, votos en contra: 55, abstenciones: 8.

Punto 1.1.11

Modifíquese de la manera siguiente:

«En la UE de los Quince, la producción de electricidad de origen nuclear alcanzó 855,6 TWh en 2002, lo que significa un 35 % de la electricidad total. La ampliación de la UE con diez nuevos Estados miembros en 2004 no supondrá una modificación sustancial de dicho porcentaje. Así pues, la energía nuclear es actualmente una la fuente de producción de electricidad más importante y con su participación en la energía primaria consumida en la UE (15 %) es un factor importante de seguridad del abastecimiento energético de la Unión. Pero esto sólo es cierto mientras los actuales reactores, cuyo ciclo de vida llega a su fin, estén en funcionamiento. En caso de que este porcentaje se mantenga a medio o largo plazo, entre otras circunstancias, porque no se cree que puedan ser sustituidos por el aumento de la eficacia energética, energías renovables, etc, sería necesaria la construcción de un número similar de nuevas centrales nucleares. En qué medida la construcción de un número aproximado de 100 nuevas centrales nucleares es viable desde el punto de vista sociopolítico es una cuestión que queda totalmente por aclarar ».

Exposición de motivos

La energía nuclear, con un 35 %, no es la fuente de energía más importante, sino una de las fuentes de energía importantes en la actualidad. Aun cuando en este dictamen no debe plantearse un debate sobre la política energética, por lo menos debería exponerse claramente una cuestión decisiva que en la UE no podemos evitar: ¿Se llevará adelante después de todo la construcción de (numerosas) nuevas centrales nucleares? El CESE no puede esconder esta cuestión debajo de la mesa.

Resultado de la votación

Votos a favor: 36, votos en contra: 65, abstenciones: 8.

Punto 1.2.9

Modifíquese el último párrafo de la manera siguiente:

«Por último, renunciar a la utilización de energía nuclear en la producción de electricidad originaría un “desfase positivo” anual de 300 Mt de emisiones de CO₂ procedentes del sector energético. Esta cifra se reduce, por supuesto, en la medida en que, por una parte, el abandono de la energía nuclear se produce de manera progresiva durante un largo periodo y en que, por otra parte, surgen nuevas capacidades de producción basadas en las energías renovables y se refuerzan las medidas para aumentar la eficacia energética».

Exposición de motivos

El volumen de emisiones citado es una valoración instantánea y no permite una previsión inequívoca de los futuros volúmenes de emisiones, ya que estos dependen del desarrollo de la demanda energética y de las capacidades de producción.

Resultado de la votación

Votos a favor: 32, votos en contra: 66, abstenciones: 9.

Punto 1.3.3

Modifíquese de la manera siguiente:

«Para la gestión, almacenamiento y almacenamiento definitivo de estos residuos ya se conocen se están buscando todavía soluciones técnicas definitivas, debido a la problemática de las sustancias peligrosas. Para los residuos de escasa actividad y corta vida, una de las soluciones aceptables es el almacenamiento en superficie, solución que ya ha sido decidida y puesta en práctica por algunos Estados miembros. Esto no significa que ya se hayan encontrado soluciones seguras al respecto. Para los residuos de alta actividad o vida larga, el almacenamiento en depósito geológico profundo está internacionalmente reconocido por los expertos como la solución técnica de referencia, pero, en espera de que los Estados miembros afectados decidan democráticamente qué opción de gestión eligen, la solución provisional es el almacenamiento en superficie. En la UE ni existe un depósito para el almacenamiento definitivo ni se dispone en absoluto de las experiencias a largo plazo necesarias a este efecto. Cabe precisar que para estos productos, el acondicionamiento y el almacenamiento en superficie responden deben responder a legítimas exigencias de seguridad y que esta solución provisional se gestiona en espera de la puesta en práctica de soluciones definitivas. El “paquete nuclear” propuesto por la Comisión en el marco del Tratado Euratom tiene por objeto acelerar el proceso de decisión mediante el almacenamiento geológico. Está claro que los criterios de seguridad que deberá satisfacer un depósito de almacenamiento definitivo para garantizar la seguridad durante un millón de años son muy exigentes. Los costes derivados del almacenamiento definitivo deberán repercutirse en los costes de producción de la electricidad».

Exposición de motivos

Es simplemente falso que ya exista una solución viable para todas las cuestiones relativas al almacenamiento (definitivo) de residuos nucleares.

Resultado de la votación

Votos a favor: 34, votos en contra: 68, abstenciones: 7.

Punto 2.1

Añádase el siguiente texto al final del punto:

«Tratar de proponer unas perspectivas a largo plazo sobre la evolución del consumo de energía resulta difícil, ya que hay numerosos factores de incertidumbre(...) de los efectos que tiene el consumo de energía en el medio ambiente y en el clima.

Los estudios que presentan varios panoramas intentan reproducir las diferentes formas de evolución del suministro de energía imaginables en el futuro. Deben reproducir las posibilidades alternativas para someterlas a un debate social con objeto de lograr un consenso en torno al concepto de suministro energético. No obstante, en ellos también se ponen de manifiesto fundamentos irrenunciables de dicho concepto de energía.»

Exposición de motivos

Se justifica por sí sola. Es razonable incluir aquí este texto a fin de poder situar en su debido lugar los estudios que se analizan por extenso a continuación.

Resultado de la votación

Votos a favor: 32, votos en contra: 60, abstenciones: 15.

Punto 2.3

Modifíquese de la manera siguiente:

«Dichos estudios tienen en común la utilización de modelos de extrapolación que se basan en prolongar las tendencias del pasado, incluidas las evoluciones de las estructuras y los progresos tecnológicos. En los dos estudios examinados se parte de la base de que en el período de tiempo considerado no tendrá lugar un cambio fundamental en las decisiones de inversión en el sector de la energía, por ejemplo, que de las decisiones políticas se derive un aumento sensible de la parte de las inversiones en energías renovables o un aumento de la eficiencia energética por encima de las tendencias actuales. Dichos modelos no incluyen las nuevas políticas de ruptura con el pasado, pero éste es un inconveniente sin demasiada importancia, ya que nada ni nadie es capaz de prever con un mínimo de seguridad el punto de ruptura de las tendencias. Por consiguiente, dichos estudios constituirán elementos que nos ayudarán a comprender la naturaleza de los desafíos en juego y no a prever el curso de los acontecimientos.»

Exposición de motivos

En los dos estudios objeto de examen se abordan sobre todo los denominados panoramas generales, que no tienen en cuenta este tipo de cambios en los flujos de inversión, justificables desde el punto de vista técnico y económico. Si entre tanto se produjeran decisiones de esta clase, lo que no puede excluirse, con el potencial disponible podría acelerarse claramente, por ejemplo, la reducción de la intensidad energética. No se trata en absoluto de una utopía, sino que ello se ajusta a la política de la UE. A este respecto, la Comisión, en su propuesta de Directiva sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos (COM (2003) 739 final, de 10.12.2003) propone que en los próximos años la eficiencia energética, que con la tendencia del mercado se sitúa en la actualidad en un 1,5 % de media al año, se incremente al menos en un 1 % acumulativo. Ello disminuiría claramente el consumo de energía.

Resultado de la votación

Votos a favor: 33, votos en contra: 64, abstenciones: 10.

Punto 2.5

Modifíquese de la manera siguiente:

«A partir de todo lo dicho anteriormente se desprende que si no se producen modificaciones en relación con el estado de las tecnologías y las reglamentaciones existentes en 2000 (según se describe en los dos estudios) resultará muy difícil llegar a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial como en la UE ampliada.

Los dos estudios muestran que entre los medios tecnológicos que conocemos actualmente, la energía nuclear contribuye al control del clima en la misma medida que las energías renovables.

Si las centrales nucleares siguen funcionando, es posible que en los próximos años y partiendo de los medios tecnológicos que conocemos actualmente, la energía nuclear contribuya al control del clima en la misma medida que las energías renovables.

En cualquier caso, a largo plazo sólo las energías renovables y la eficiencia energética permitirán solucionar los problemas del clima, ya que también la materia prima de la energía atómica, el uranio, es un recurso finito.»

Exposición de motivos

La limitación que se introduce con la mención «Si las centrales nucleares siguen funcionando, (...)» tiene en cuenta el hecho de que en uno de los dos panoramas representados se renuncia a la energía nuclear y sólo en el otro se presupone que ésta se sigue utilizando. Por ello, la afirmación contenida en el párrafo sólo puede referirse a un estudio (el que incluye la energía atómica) y no, como en el texto actual, a los dos estudios. La cantidad adicional de emisiones que se corre el riesgo de producir, tal como se advierte en el panorama en que se abandona la producción de energía nuclear, puede evitarse si siguen funcionando las centrales nucleares (es decir, si se renuncia al abandono de la energía nuclear), pero también mediante mayores esfuerzos para introducir las energías renovables y medidas de eficiencia energética u otras medidas imaginables. Sin embargo, sobre ello no se hace ninguna afirmación en el texto.

Resultado de la votación

Votos a favor: 29, votos en contra: 62, abstenciones: 9.

Punto 3.3.2

Modifíquese de la manera siguiente:

«La investigación en el ámbito de la gestión de los residuos radiactivos debe tener como fin garantizar un control absolutamente perfecto de los residuos radiactivos tan avanzado como permita dicha investigación. Actualmente no existen soluciones industriales completamente seguras para el almacenamiento definitivo de los residuos de baja radiactividad y para el acondicionamiento (vitrificación) y el almacenamiento en superficie de los residuos de alta radiactividad o de larga vida. En efecto, el CESE se pregunta por cuánto tiempo se seguirá concibiendo y financiando como competencia pública la investigación en este sector industrial.»

Exposición de motivos

En el punto 3.1.1 el ponente deja claro que «la energía nuclear constituye sin duda la fuente de energía que apela a una mayor “intensidad en I+D”». Debe plantearse la cuestión de por cuánto tiempo el sector público tendrá que seguir participando en las tareas de investigación de este sector industrial, sobre todo teniendo en cuenta que está claro que, dado el carácter finito de los recursos de uranio, también la industria nuclear es a largo plazo un modelo agotado.

Resultado de la votación

Votos a favor: 29, votos en contra: 72, abstenciones: 7.

Punto 4.1.6

Suprímase.

Exposición de motivos

La afirmación no es sostenible en términos generales.

Resultado de la votación

Votos a favor: 43, votos en contra: 58, abstenciones: 9.

Punto 4.3.1 (nuevo)

«4.3.1. Los grandes temores de la población frente a la producción de electricidad de origen nuclear radicarón durante muchos años en los riesgos relativos a la seguridad en caso de funcionamiento normal y en caso de incidentes. La catástrofe terrible de Chernobil ha mostrado que, por una parte, no se puede descartar por completo el error humano y, por otra, que no se pueden tener en cuenta todas las eventualidades técnicas en materia de seguridad. Sería demasiado simple quitar importancia a Chernobil aludiendo a insuficiencia de un determinado sistema político. El accidente de la central estadounidense de Harrisburg, e igualmente las acumulaciones, aún no aclaradas, de casos de leucemia en las cercanías de centrales nucleares alemanas muestran que también las centrales “occidentales” deben ser sometidas sin ninguna duda a una evaluación crítica»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 32, votos en contra: 63, abstenciones: 8.

Punto 4.3.2 (nuevo)

«4.3.2.

Un riesgo nuevo, grave, y hasta ahora desconocido, de la producción de electricidad de origen nuclear es el de la amenaza del terrorismo; pero también existe potencialmente el de conflictos bélicos. El sector de la electricidad nuclear es la única forma de producción de electricidad que puede ser de interés fundamental para terroristas. Al comenzar la era nuclear, esta forma de amenaza estaba completamente fuera de la imaginación de ingenieros y políticos, pero –por desgracia– los tiempos han cambiado radicalmente; y esto no se puede dejar de lado en el debate. Es dudoso hasta qué punto se puede llegar a encontrar en nuestros Estados democráticos una defensa contra estos riesgos considerables. En países inestables políticamente, estos riesgos crecen exponencialmente.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 32, votos en contra: 63, abstenciones: 8.

Punto 5.1

Modifíquese del modo siguiente:

«La producción de electricidad nuclear se caracteriza por un coste muy elevado en capital y un coste de funcionamiento muy bajo y estable en comparación con el primero. Entre otras, las razones estriban en la existencia de créditos y subvenciones elevados, técnicas amortizadas, reservas libres de impuestos, ninguna consideración de los costes totales del almacenamiento definitivo, seguro insuficiente de riesgos e importante apoyo en el ámbito de la investigación. Todo esto contribuye a Cabe señalar que 362 centrales produzcan cen electricidad en los países de la OCDE y a que en general sean son competitivas en su propio mercado, esté o no liberalizado, dentro de las actuales condiciones marco. No obstante, es necesario tener en cuenta que, por ejemplo, en el Reino Unido todos los intentos de privatizar la producción de electricidad de origen nuclear han fracasado.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 26, votos en contra: 69, abstenciones: 6.

Punto 5.2

Modifíquese del modo siguiente:

«La competitividad de la energía nuclear a largo plazo depende estrechamente de las hipótesis que se tomen para las energías en competencia con la nuclear y especialmente el gas, que parece ser actualmente una referencia, teniendo en cuenta los imperativos existentes en materia de reducción de las emisiones de CO₂. Una ventaja importante de la energía nuclear es que puede ofrecer un precio estable, además de competitivo, en un momento en que el mercado interior de la electricidad empieza a entrañar fluctuaciones de precios al alza cuando se producen tensiones en el equilibrio entre oferta y demanda (como demostró la red Nordel en el invierno de 2002-2003). La competitividad de la energía nuclear difiere en función del precio del gas. Puede contribuir también a la estabilidad de precios en el mercado interior reduciendo los efectos de fluctuaciones de precios al alza cuando se producen tensiones –inherentes al mercado interior– en el equilibrio entre oferta y demanda (véase la situación de la red escandinava Nordel en el invierno de 2002-2003) y, por tanto, impidiendo que se produzcan oscilaciones excesivas de precios.»

Exposición de motivos

La frase 1 es una explicación de la primera frase de 5.2, en la que se dice acertadamente que la competitividad de la energía nuclear se decide actualmente en primer lugar en función del precio del gas. En cambio, la frase del dictamen («(...) la energía nuclear es (...) competitiv(a)») está en total contradicción con la primera frase y, por tanto, debe suprimirse. La frase 2 explica el mecanismo de los efectos en la estabilidad de precios.

Resultado de la votación

Votos a favor: 27, votos en contra: 65, abstenciones: 9.

Punto 5.3

Modifíquese del modo siguiente:

«

La competitividad del sector nuclear depende del coste de las inversiones, de las subvenciones y de las demás condiciones generales de política energética. En relación con un índice de rentabilidad económica del 5 %, la energía nuclear es claramente competitiva en más de un 25 % de los países de la OCDE que proporcionaron datos en 1998 relativos a los estudios de inversión realizados en materia de producción de electricidad en 2005. Sin embargo, para un índice de un 10 % ya no lo es.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 38, votos en contra: 63, abstenciones: 6.

Punto 5.10

Modifíquese del modo siguiente:

«Entre los elementos que concurren para configurar las elecciones y las decisiones, cabe igualmente señalar que actualmente, en la UE, la industria nuclear civil emplea a 400 000 trabajadores asalariados, en funciones por lo general muy cualificadas. Si en la UE se desarrollan intensamente y se siguen desarrollando ulteriormente las energías renovables y las tecnologías eficientes, se crearán puestos de trabajo adicionales cuyo número será de un orden de magnitud al menos equivalente.»

Exposición de motivos

Frente a la situación precaria del mercado de empleo convendría prestar especial atención a los mercados en los que se pueden crear nuevos puestos de trabajo. La apreciación cuantitativa resulta moderada si se tiene en cuenta que, según estimaciones, sólo para Alemania se toma la cifra de 200 000 puestos de trabajo como punto de partida para el segmento de «aislamiento de edificios» (sindicato de la industria de la construcción), y que Eurosolar estima en 500 000 aproximadamente el número de los posibles puestos de trabajo adicionales en la UE en el ámbito de las energías renovables.

Resultado de la votación

Votos a favor: 28, votos en contra: 61, abstenciones: 18.

Punto 5.11

Modifíquese del modo siguiente:

«Aunque no se trate de un desafío económico como tal, puede plantearse la cuestión de la presión que se ejerce para reducir costes, que en general es inherente a un mercado liberalizado basado en la competencia y sus efectos en las disposiciones adoptadas para mejorar la seguridad de las instalaciones y de los trabajadores y las poblaciones. Los grandes operadores han empezado ya a efectuar recortes considerables en el sector del personal. A juicio del Comité, corresponde a la Comisión, en el marco de las disposiciones que propone en materia de seguridad, velar muy en particular por este aspecto.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 28, votos en contra: 63, abstenciones: 18.

Punto 6.3

Modifíquese como sigue:

«Evita anualmente la emisión de entre 300 y 500 Mt de CO₂. Por tanto, contribuye de manera eficaz a la gama de soluciones que permiten respetar los compromisos adquiridos en Kyoto.»

Exposición de motivos

Se trata de adaptarse a la modificación efectuada en el punto 1.2.9.

Resultado de la votación

Votos a favor: 27, votos en contra: 67, abstenciones: 12.

Punto 6.4

Añádase la siguiente frase:

«Garantiza un precio de producción estable, y por ello contribuye a la estabilidad de los precios en la Unión, y elimina un factor de incertidumbre para las perspectivas de desarrollo de los agentes económicos. Sin embargo, consideraciones económicas y en materia de seguridad a largo plazo llevan a una diferente evaluación de los costes.»

Exposición de motivos

Se considera innecesaria.

Resultado de la votación

Votos a favor: 31, votos en contra: 65, abstenciones: 6.

Punto 6.5

Modifíquese como sigue:

«En lo que respecta a los plazos actuales de funcionamiento de las centrales nucleares, las energías renovables, cuyo desarrollo hay que fomentar y es fomentado por la UE (véase la Directiva 2001/77/CE), por el momento aún no pueden hacer frente al reto que supone sustituir a las centrales nucleares y responder al aumento de la demanda de electricidad en determinados sectores, debido también a problemas estructurales: así, en la actualidad, la energía eólica, por ejemplo, sólo presenta una disponibilidad relativamente limitada y generalmente imprevisible, del orden de unas 2 000 a 2 500 horas al año. Pero todo esto podría cambiar de manera radical gracias, entre otras cosas, a la adopción de medidas que favorezcan la eficiencia energética, el desarrollo de fuentes de energía duraderas, como la biomasa, etc.»

Exposición de motivos

Las energías renovables aún se encuentran en la fase de comercialización. Especialmente las fuentes básicas de energía renovable, como la biomasa o la geotérmica, que podrían sustituir también a la energía nuclear incluso en las regiones en que constituye una fuente de energía privilegiada, aún se encuentran en una fase inicial. Lo mismo puede decirse de los sistemas de almacenamiento que pueden resultar fundamentales para las energías intermitentes, como la eólica y la solar. Por ello, cabe considerar la situación descrita como una instantánea que tan sólo refleja la situación actual.

Resultado de la votación

Votos a favor: 27, votos en contra: 54, abstenciones: 16.

Punto 6.6

Introdúzcase un nuevo punto 6.6 redactado como sigue:

«6.6. El CESE estima importante señalar que muy pronto habrá que adoptar medidas decisivas en la UE. La duración de las actuales centrales nucleares se acerca progresivamente a su fin. Europa debe plantearse si quiere que otra generación recurra a la utilización de energía nuclear, y hasta qué punto esto es socialmente aceptable. Los políticos deben resolver una última importante cuestión: si se deben hacer ya todos los esfuerzos posibles e imaginables para introducir la era de una política energética que no utilice energías fósiles ni nucleares. Si se debe entrar en una nueva era no es una cuestión que pueda contestarse con un "sí" o un "no", sino simplemente con un «cuándo.»

Exposición de motivos

Vivimos a base de energías fósiles, y la mayoría de las veces de energía solar almacenada (en forma de carbón, petróleo y gas) o también de uranio cuyas reservas ya no son ilimitadas. Nuestra entrada en una nueva era energética es sólo cuestión de tiempo. El CESE no puede obviar esta cuestión.

Resultado de la votación

Votos a favor: 32, votos en contra: 58, abstenciones: 15.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1257/1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)»

(COM(2003) 806 final — 2003/0312 (CNS))

(2004/C 110/15)

El 16 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 27 de enero de 2004, la Mesa del Comité encargó a la Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente preparar los trabajos del Comité sobre este asunto.

Dada la urgencia de este asunto, en su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 25 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. DONNELLY y ha aprobado por 60 votos a favor, 1 voto en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Acta de adhesión prevé para los nuevos Estados miembros la medida «cumplimiento de las normas comunitarias» financiada por la sección de Garantía del FEOGA, cuyo propósito es ayudar a los agricultores que se esfuerzan en cumplir las normas de la UE durante el período de transición acordado concediéndoles una ayuda para compensar los costes derivados de la adecuación a las normas.

1.2 La reforma de la PAC introdujo la medida «cumplimiento de las normas»⁽¹⁾ para ayudar a los agricultores a adaptarse a los costes de explotación resultantes de las normas comunitarias recientemente introducidas basadas en la legislación comunitaria en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad animal, sector fitosanitario, bienestar animal y seguridad en el trabajo.

1.3 La propuesta de la Comisión sobre la adaptación del Acta de adhesión a la reforma de la PAC⁽²⁾ suprime la medida «cumplimiento de las normas comunitarias» con el fin de evitar cualquier duplicación y mantener bajo la nueva medida «cumplimiento de las normas» las posibilidades ofrecidas a los nuevos Estados miembros.

1.4 No obstante, varios nuevos Estados miembros han reservado importes considerables en el ámbito de su asignación desarrollo rural de la sección de Garantía del FEOGA para cubrir las inversiones en la explotación destinadas a adaptarse a las normas comunitarias en el ámbito del medio ambiente en lugar de prever este gasto en su asignación de la sección de Orientación del FEOGA.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 Habida cuenta de que en esta fase parece difícil aumentar los recursos con cargo a los Fondos Estructurales disponibles para financiar el cumplimiento de las normas, y dado que acelerar el cumplimiento de las normas comunitarias, en particular en el ámbito medioambiental, es una prioridad para la Unión, la Comisión propone establecer una excepción suplementaria al Reglamento (CE) nº 1257/1999 del Consejo para permitir a los nuevos Estados miembros tener en cuenta los costes de inversiones bajo algunas condiciones cuando éstos determinan el nivel de ayuda anual con cargo a la medida «cumplimiento de las normas».

2.2 Esta derogación temporal se limita al período de programación 2004–2006 y no implica gastos suplementarios para el presupuesto de la Comunidad, ya que se financiará con cargo a las dotaciones 2004–2006 aprobadas para los nuevos Estados miembros.

3. Observaciones generales

El Comité suscribe plenamente la prioridad otorgada por la Comisión a acelerar el cumplimiento de las normas comunitarias por parte de los nuevos Estados miembros, en particular en el ámbito del medio ambiente y, por lo tanto, apoya la propuesta de la Comisión que permite a los diez países de la adhesión utilizar recursos procedentes del Fondo de Garantía en medidas destinadas a mejorar y proteger el medio ambiente.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) nº 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, que modifica el Reglamento (CE) nº 1257/1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), Capítulo Va — DO L 270 de 21.10.2003.

⁽²⁾ COM(2003) 643: «Propuesta de Decisión del Consejo sobre la adaptación del Acta de adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia y las modificaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, por motivo de la reforma de la política agrícola común».

4. Observaciones específicas

Bruselas, 25 de febrero de 2004.

4.1 El CESE otorga gran prioridad a las medidas en el ámbito del medio ambiente y considera que son deseables las inversiones en proyectos destinados a mejorar el medio ambiente en las explotaciones de los nuevos Estados miembros.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

5. Conclusiones

5.1 El CESE apoya plenamente la propuesta de la Comisión.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión: Europa y la investigación fundamental»

(COM (2004) 9 final)

(2004/C 110/16)

El miércoles 14 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre «Comunicación de la Comisión: Europa y la investigación fundamental».

La Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 406º Pleno celebrado los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 26 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. WOLF y ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Introducción y contenido de la Comunicación de la Comisión

1.1 Durante largo tiempo prevaleció entre los Estados miembros y también entre las instituciones de la UE la idea de que la investigación fundamental era principalmente una competencia nacional y de que la Comunidad tenía que centrarse sobre todo en la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico. Esta convicción se derivaba de una interpretación, algo parcial si se considera retrospectivamente, del artículo 163 del Tratado ⁽¹⁾ constitutivo de la Comunidad Europea.

1.2 A principios de 2000 se produjo un primer cambio que fue inducido por dos acciones y decisiones muy significativas. Fundamental fue, por un lado, la Comunicación de la Comisión ⁽²⁾ titulada «Hacia un espacio europeo de investigación» en la que, aunque la investigación fundamental aún no era declarada explícitamente competencia comunitaria, ya se percibía de algún modo la intención de hacerlo. Muy significativas fueron, por otro lado, las decisiones del Consejo Europeo de Lisboa ⁽³⁾ que, entre otras cosas, establecieron el ambicioso e importante objetivo comunitario de lograr una economía y una sociedad del conocimiento; no obstante, tampoco en esa ocasión se puso de manifiesto explícitamente la gran importancia de la investigación fundamental.

1.3 Sin embargo, casi simultáneamente fue el Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen ⁽⁴⁾ sobre la Comunicación de la Comisión «Hacia un espacio europeo de investigación» el que señaló la importancia de establecer un equilibrio entre investigación fundamental e investigación aplicada y desarrollo. Recomendó expresamente que la investigación fundamental orientada al conocimiento se fomentara de forma suficiente por tratarse de una fuente de nuevos descubrimientos, conceptos y métodos.

1.4 En la actualidad se ha generalizado esta idea. Se ha tomado conciencia claramente de las exigencias de la economía y de la sociedad del conocimiento y se ha reconocido la importancia que tienen los avances de las disciplinas científicas, incluida la investigación fundamental, para alcanzar los objetivos establecidos en Lisboa.

1.5 No cabe duda de que Europa posee puntos fuertes en la investigación fundamental, tanto en el ámbito universitario como en el marco de organizaciones especiales. Al nivel comunitario, no obstante, se deberían adoptar más iniciativas ⁽⁵⁾.

1.5.1 Desde el punto de vista histórico, debe señalarse que fue precisamente en el campo de la investigación fundamental donde nacieron las primeras iniciativas de cooperación científica en Europa (Occidental). Surgieron de la necesidad de fundar centros de grandes equipos y conformar una masa crítica cuyos costes superaban la capacidad financiera o los fondos que estaban dispuestos a invertir los Estados miembros individualmente considerados.

1.5.2 De este modo, en la década de los cincuenta se fundaron el CEIN (dedicado a la física de alta energía) y, en la década de los sesenta, la ESO (astronomía), la OEBM y el LEBO (biología molecular) ⁽⁶⁾, o el centro franco-alemán ILL, ⁽⁷⁾ y posteriormente el ESRF ⁽⁸⁾: Pero también en algunos Estados miembros existen en la actualidad grandes centros de experimentación ⁽⁹⁾ que operan sobre una base bilateral o multilateral.

1.5.3 Incluso algunos programas europeos orientados predominantemente a la investigación aplicada y muy intensivos desde el punto de vista tecnológico, como los de navegación espacial y los de fusión nuclear, están muy estrechamente relacionados y necesitan una parte considerable de investigación fundamental.

⁽¹⁾ DO C 204 de 18.7.2000.

⁽²⁾ COM (2000) 6 final.

⁽³⁾ Consejo Europeo de Lisboa; 23 y 24 de marzo de 2000.

⁽⁴⁾ DO C 204 de 18.7.2000.

⁽⁵⁾ Recogido ampliamente también en el Proyecto de Constitución del 18 de julio de 2003 como Artículo III-146.

⁽⁶⁾ COM (2000) 6 final.

⁽⁷⁾ Consejo Europeo de Lisboa; 23 y 24 de marzo de 2000.

⁽⁸⁾ DO C 204 de 18.7.2000.

⁽⁷⁾ Instituto Laue-Langevin en Grenoble.

⁽⁸⁾ ESRF: Instalación Europea de Radiación Sincrotrónica, también en Grenoble.

⁽⁹⁾ Por ejemplo, DESY (Deutsches Elektronen Synchrotron) en Hamburgo.

1.6 De esta manera se ha logrado crear instituciones que gozan en la actualidad de renombre mundial y que han aumentado considerablemente el prestigio de Europa como lugar de investigación ⁽¹⁾. Además, estas instituciones ejercen una gran influencia y una fuerza de atracción importante sobre múltiples actividades investigadoras que se desarrollan en universidades y otros centros de investigación. De aquí se han creado redes de cooperación fructíferas que constituyen una condición importante del éxito común.

1.7 Las actividades de investigación que se realizan dentro de las redes y los proyectos de la Fundación Europea para la Ciencia (FEC) —organización no especializada creada en la década de los setenta— también se centran a menudo en temas de investigación de carácter bastante fundamental. Lo mismo puede decirse de las actividades desarrolladas dentro del programa marco de I+D de la Unión Europea que, como elemento de acciones temáticas de mayor envergadura, requieren e incluyen, por su parte, un determinado volumen, aunque relativamente bajo, de investigación fundamental.

1.8 Partiendo de esta base, la Comunicación de la Comisión sometida a examen hace referencia a la función, importancia y situación actual de la investigación fundamental en el espacio europeo de investigación, e incluye asimismo reflexiones sobre posibles medidas por el lado de la Comisión para fomentar la investigación fundamental en la UE no sólo de forma más intensiva que hasta ahora, sino también de manera sistemática.

1.9 Por consiguiente, la Comunicación de la Comisión aborda los siguientes aspectos de la investigación fundamental:

- La investigación fundamental y su repercusión.
- Situación en el mundo y en Europa
- Investigación fundamental a escala europea
- Perspectivas
- Próximas etapas.

1.10 Sobre la situación de la investigación fundamental a escala europea, la Comisión constata lo siguiente:

1.10.1 El sector privado europeo interviene todavía relativamente poco en el campo de la investigación fundamental. Son escasas las empresas que poseen una capacidad de investigación sólida en dicho campo y sus actividades suelen concentrarse en la investigación aplicada y en el desarrollo. Por otra parte, la financiación de la investigación por medio de fundaciones sigue siendo limitada.

⁽¹⁾ El Comité recuerda además que el revolucionario sistema de comunicaciones «worldwide web» que sirvió de base a INTERNET es un resultado de las investigaciones del CEIN, que en un principio se centraba exclusivamente en la transmisión de datos científicos entre los laboratorios participantes en la investigación.

1.10.2 A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, donde el sector privado siempre ha defendido la necesidad de una financiación pública de la investigación fundamental ⁽²⁾, la industria europea ha abogado durante mucho tiempo por que esos fondos públicos se orientaran ante todo hacia la investigación aplicada en las propias empresas. La importancia que reviste la investigación fundamental para la competitividad económica suele reconocerse cada vez más en Europa, incluso en el mundo empresarial (véase, por ejemplo, la Mesa Redonda de Industriales Europeos).

1.11 Las nuevas medidas anunciadas por la Comisión en su propuesta se basan en el parecer expresado sobre esta cuestión por muchas personalidades, organizaciones e instituciones, las que cabe citar a un grupo de 45 investigadores europeos galardonados con el Premio Nobel, la Fundación Europea para la Ciencia (FEC), la asociación EuroHORCS ⁽³⁾ de directores y presidentes de consejos nacionales de investigación, la asociación Eurosciences y la Academia Europea, el Grupo EURAB de asesores de la Comisión en el ámbito de la investigación, y un grupo especial de personalidades (ERCEG) creado a raíz de la conferencia organizada en Copenhague los días 7 y 8 de octubre de 2002 por la Presidencia danesa sobre el tema «Consejo europeo de investigación» ⁽⁴⁾.

1.12 En consonancia, en el primer trimestre de 2004 la Comisión tiene previsto organizar las siguientes actividades:

- un amplio debate en la comunidad científica y los medios interesados sobre la presente Comunicación, en relación con las reflexiones sobre el «Consejo europeo de investigación»;
- un debate político en el Consejo y en el Parlamento Europeo sobre la base de esta Comunicación.

2. Consideraciones generales

2.1 Remitiéndose también a los dictámenes emitidos hasta la fecha sobre el tema «investigación y desarrollo» en los que el Comité ha señalado reiteradamente ⁽⁵⁾ la necesidad de que la UE, habida cuenta de los objetivos de Lisboa, fomente de forma suficiente, es decir, en mayor medida que hasta ahora, la investigación fundamental, el Comité valora positivamente la Comunicación presentada por la Comisión, así como las consideraciones e intenciones contenidas en ella.

⁽²⁾ Véase el informe *America's Basic Research: Prosperity Through Discovery* del Committee for Economic Development, formado por representantes de los grandes grupos industriales. No obstante, en los Estados Unidos existen empresas, como IBM o Bell Labs, que siguen haciendo investigación fundamental a gran escala.

⁽³⁾ EuroHORCSs: European Heads of Research Councils, EURAB: European Research Advisory Board, ERCEG: The European Research Council Expert Group, presidido por el profesor Federico Mayor Zaragoza.

⁽⁴⁾ El 15 de diciembre de 2003, el ministro de Investigación de Dinamarca remitió a sus homólogos europeos el informe final de ese grupo. En él se propugna la creación de un fondo europeo de investigación fundamental, que estará principalmente financiado por el Programa Marco de Investigación de la Unión gracias a nuevos recursos y actuará por mediación de un Consejo europeo de investigación.

⁽⁵⁾ DO C 221 de 7.8.2001, puntos 4.4.1, 4.4.2, 4.4.3, 4.4.4 y 4.4.5.

2.2 Remitiéndose en particular a su Dictamen ⁽¹⁾ sobre la Propuesta de la Comisión relativa al VI Programa Marco I+D y a la recomendación formulada en el mismo de incrementar a medio plazo en un 50 % la dotación del presupuesto general de la Comunidad (es decir, el presupuesto de 15 Estados miembros) para I+D, el Comité apoya específicamente el llamamiento de la Comisión para prever un incremento significativo de fondos en el presupuesto de investigación de la UE. Asimismo respalda la intención de la Comisión de seguir las recomendaciones del «Grupo Mayor» sobre este punto y convertir el aumento de las ayudas a la investigación fundamental en uno de los grandes ejes de la futura actuación de la Unión en el sector de la investigación. A este respecto se remite a los alarmantes indicadores presentados por la Comisión que muestran que sigue aumentando incluso la brecha de la investigación y del conocimiento entre la UE y, por ejemplo, los Estados Unidos.

2.3 El Comité suscribe además las primeras reflexiones en torno a la creación de un «Consejo europeo de investigación» que podría asumir en el nivel de la UE las funciones que en el nivel de los Estados miembros desempeñan instituciones como los Research Councils en el Reino Unido, la Deutsche Forschungsgemeinschaft en Alemania, el Vetenskapsradet en Suecia, el NWO en los Países Bajos, el FNRS en Bélgica, etc. Estos organismos se dedican a conceder, previa solicitud, financiación o subvenciones para proyectos de determinados equipos de investigadores, comparables a las que se otorgan en los Estados Unidos.

2.4 El Comité coincide con la Comisión en que es casi imposible establecer criterios de diferenciación estrictos entre investigación fundamental e investigación aplicada. Sin embargo, no considera que ello represente un problema (y, por consiguiente, recomienda tolerar en la práctica determinado grado de discrecionalidad), ya que entre ambas categorías existe y debe existir un equilibrio fructífero e incluso una interacción.

2.4.1 El Comité recuerda su recomendación ⁽²⁾ anterior de reforzar la interacción entre investigación fundamental e investigación aplicada en un sistema científico pluralista y multi-polar.

2.4.2 El Comité, sin embargo, considera necesario que en las etapas siguientes la Comisión describa el concepto de investigación fundamental (o proponga una descripción, de tal manera que pueda utilizarse como fundamento suficientemente viable en el que basar las decisiones acerca de las solicitudes de financiación. Para ello se remite a la recomendación ⁽³⁾ al respecto que el Comité formuló en su día.

2.5 En su Comunicación la Comisión también aborda la compleja cuestión de los derechos de propiedad intelectual en su relación con la investigación fundamental. De todos es bien sabido que los descubrimientos no pueden patentarse, pero sí las invenciones. La necesidad (de la que se tratará más adelante) que tienen los investigadores de publicar sus resultados con rapidez –lo que también es conveniente para la difusión de los conocimientos–, los coloca en una situación conflictiva.

2.5.1 Este conflicto tiene que ver con la cuestión que se plantea al mismo tiempo de si a partir de su descubrimiento no podría desarrollarse una aplicación susceptible de ser patentada; por consiguiente, debería solicitarse una patente antes de publicar los conocimientos necesarios para desarrollar esa aplicación. Así pues, este conflicto repercute en la difusión de los conocimientos y por ende, en el prestigio científico, o bien pone en peligro la posible protección de las patentes de ideas innovadoras y quizá revolucionarias cuyos derechos en favor de la UE y del inventor de la aplicación se pierden.

2.5.2 Este conflicto se reduce considerablemente con el denominado sistema del «período de gracia» ⁽⁴⁾ (en inglés: grace period). Por consiguiente, el Comité reitera la recomendación ⁽⁵⁾ que ha formulado en varias ocasiones de introducir también en la UE el sistema del «período de gracia» que se utiliza en los Estados Unidos. Al mismo tiempo reitera la urgencia de introducir una patente europea. Así se eliminaría un grave inconveniente para las empresas y los investigadores europeos.

2.6 Por lo demás, al Comité le preocupa la cuestión de si en los futuros tratados o decisiones europeas se incluirá expresamente el fomento de la investigación fundamental (con vistas a lograr los objetivos de Lisboa), así como la manera de hacerlo.

3. Observaciones particulares.

3.1 Asimismo, el Comité está de acuerdo en gran medida con la descripción y el análisis de la situación actual de la investigación fundamental realizados por la Comisión.

3.1.1 No está de acuerdo, sin embargo, con todas las observaciones. Por ejemplo, la Comisión señala que (...) «además de sus aspectos positivos, Europa adolece en materia de investigación fundamental de una serie de insuficiencias - debidas en gran parte a la compartimentación de los sistemas nacionales de investigación - y en primer lugar la ausencia de una competencia suficiente entre investigadores, equipos y proyectos a escala europea». y de ahí extrae la conclusión de que es necesaria una mayor coordinación entre actividades, políticas y programas nacionales en el campo de la investigación fundamental.

3.1.2 El Comité considera que la afirmación de la Comisión relativa a la compartimentación de los sistemas nacionales y a la ausencia de una competencia suficiente, que en general no parece adecuada para aquellas instituciones que tienen a su cargo y orientan la investigación en el nivel político, es equívoca en cuanto a su contenido general y en lo que respecta a la investigación científica. En particular, en esta afirmación se ignora o no se tiene en cuenta de forma suficiente una característica determinante de la investigación científica.

⁽¹⁾ DO C 260 de 17.9.2001, p. 3

⁽²⁾ DO C 221 de 7.8.2001, punto 6.7.2.

⁽³⁾ CESE 1588/2003 (INT/197) Punto 4.5.3.

⁽⁴⁾ En el derecho de patentes alemán se recoge incluso como «plazo de divulgación previa que sea inocua para la novedad del invento que se quiere patentar».

⁽⁵⁾ Véase en especial DO C 95 de 23.4.2003, punto 5-2, p. 48.

3.1.3 Unas de las principales motivaciones del investigador, junto a la búsqueda del conocimiento y el afán de descubrir o de desarrollar algo nuevo, son precisamente la competencia que se establece entre los grupos o los laboratorios que compiten entre sí y el deseo de intercambiar ideas con los especialistas que trabajan en otros lugares. Sin embargo, un exceso de competencia o de ambición perjudica la naturaleza de la investigación científica, ya que puede conducir a la superficialidad y perjudicar la exactitud y la profundidad inherentes al trabajo científico, así como restarle ímpetu al afán de descubrir algo nuevo.

3.1.4 Este intercambio de ideas y la competencia se ponen de manifiesto, entre otras cosas, en las conferencias y los congresos científicos internacionales, así como en las publicaciones especializadas internacionales de prestigio. El prestigio nacional e internacional de cada investigador (y, por tanto, también sus oportunidades profesionales) y de su institución también se ve incrementado cuando son los primeros en adquirir y publicar nuevos conocimientos importantes.

3.1.5 Por lo general, dichas conferencias y congresos son organizados por sociedades o asociaciones profesionales científicas y, en el conflicto entre cooperación y competencia, constituyen el foro internacional para intercambiar nuevos resultados y proyectos y establecer nuevas cooperaciones, pero también para demostrar la capacidad y los rendimientos, es decir, para solventar la competencia.

3.1.6 Además, las sólidas interconexiones⁽¹⁾ personales internacionales de muchos proyectos de investigación, así como su integración en programas internacionales⁽²⁾, contribuyen al intercambio de conocimientos y a la coordinación.

3.1.7 Obviamente, todo ello permite que las respectivas instituciones y sus investigadores extraigan consecuencias y que de ese modo se produzca un proceso de adaptación y reorientación permanente de los programas de investigación, compatible con el ritmo de la investigación científica.

⁽¹⁾ Por ejemplo, más del 50 % de los investigadores en formación e incluso una cuarta parte de los directores del Instituto de la Max-Planck-Gesellschaft son extranjeros.

⁽²⁾ Ello es válido, por ejemplo, para los programas mencionados por la Comisión: en los campos de la climatología, la oceanografía, la física de la atmósfera, etc.

3.1.8 Tal como el Comité ha señalado en dictámenes anteriores, la Comisión debería tener en cuenta, reconocer y aprovechar en mayor medida este proceso de adaptación y autorregulación de la ciencia y la investigación impulsado por la competencia, que en la actualidad tiene lugar a escala internacional. Por consiguiente, ésta debería invitar a participar en su proceso de consulta interno, y en particular en su proceso de concesión de ayudas, en mayor medida que hasta ahora a científicos de prestigio reconocido, así como a representantes de las sociedades y asociaciones especializadas científicas (que son organizaciones mantenidas y financiadas por sus miembros, o sea, ONG).

3.1.9 Sin embargo, estas observaciones del Comité no se oponen a una mayor «coordinación abierta», en la medida en que sea necesaria y útil, ni a la «europeización» de los programas nacionales de investigación fundamental. No obstante, ello debería lograrse preferentemente ofreciendo incentivos suficientes a los procesos de «abajo arriba» que se ponen en marcha de manera autónoma, así como apoyando aquellos proyectos⁽³⁾ o grandes equipos cuyos costes, teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad, superen la capacidad o la voluntad de financiación de los sistemas de fomento nacionales y cuyo influjo permita el establecimiento de las correspondientes redes europeas.

3.1.10 Además, deben desarrollarse un ambiente cultural y un contexto administrativo y financiero apropiado que fomenten la excelencia, dejen espacio a temas y programas de trabajo más abiertos y resulten más atractivos para los investigadores.

3.1.11 El Comité reitera su preocupación por la insuficiente sinergia y el inadecuado intercambio de investigadores entre el sector universitario y el sector empresarial, que da lugar a una dicotomía entre la investigación fundamental y la investigación aplicada, dificulta la sinergia entre los diferentes enfoques, métodos y tecnologías y reduce la interdisciplinariedad al fomentar actitudes demasiado orientadas, por un lado, hacia las publicaciones científicas y, por otro, a la obtención de resultados a corto plazo.

3.2. Los programas o instituciones cuya labor requiera un gran volumen de investigación interdisciplinaria deberían tener prioridad en las correspondientes medidas de ayuda de la UE. Aquella ha ido adquiriendo cada vez más importancia en muchos campos y en numerosas cuestiones fundamentales y la manera más eficaz de llevarla a cabo es agrupando en redes las diferentes disciplinas necesarias y reuniendo los equipos correspondientes en instalaciones centrales para contribuir desde allí a una nueva utilización y puesta en red «europea».

3.3 Remitiéndose a sus observaciones anteriores, el Comité apoya las consideraciones de la Comisión sobre las medidas que propone:

- Aumentar la ayuda europea a las infraestructuras de investigación y respaldar la creación de centros de excelencia en la Unión ampliada, combinando para ello los fondos nacionales y europeos, públicos y privados.
- Prestar mayor apoyo al desarrollo de los recursos humanos, a la formación de investigadores y al desarrollo de las carreras científicas⁽⁴⁾.
- Impulsar la colaboración y la creación de redes.

⁽³⁾ DO C 95 de 23.4.2003.

⁽⁴⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «Los investigadores en el Espacio Europeo de Investigación: una profesión con múltiples carreras» (COM(2003) 436 de 18.7.2003) y el Dictamen del Comité al respecto: CESE 305/2004.

3.4 A juicio del Comité, un instrumento importante de fomento debería ser la concesión de una ayuda financiera suficiente a proyectos individuales. Tal como propone la Comisión, ello podría hacerse a través de una organización como el Consejo europeo de investigación, cuyo funcionamiento debería ser similar al de las instituciones que ya operan con éxito en los Estados miembros, por ejemplo la Deutsche Forschungsgemeinschaft en Alemania o los Research Councils en el Reino Unido. También debido a los problemas tratados más abajo, debería darse a los proyectos un plazo suficientemente largo; además, deberían tenerse en cuenta, en cierta medida, determinados tipos ⁽¹⁾ de subvenciones de carácter más institucional (por ejemplo, por un período de 12 a 15 años).

3.4.1 Para ello habrá que tener en cuenta sobre todo dos puntos de vista importantes, a los que también se hizo referencia en dictámenes ⁽²⁾ anteriores del Comité.

3.4.2 Por un lado, está el problema de la situación contractual de los investigadores que participan en los proyectos. En concreto, debe garantizarse que, dada la duración por definición limitada de los proyectos, no se vean afectados ni la situación contractual, ni los intereses personales ni las prestaciones de la seguridad social de los investigadores participantes en los mismos, sino que por el contrario se ofrezcan suficientes incentivos para poder atraer y mantener a los más cualificados para esas tareas.

3.4.3 Por otro lado, está el problema de las cargas administrativas ⁽³⁾ ligadas a los procedimientos de solicitud, consulta, etc., tanto para los solicitantes como para los evaluadores. A este respecto, siguiendo el ejemplo de la DFG, debe garantizarse, entre otras cosas, que esta carga administrativa es pequeña en comparación con los resultados potenciales que se derivarían de la obtención de los fondos solicitados. Una solución posible sería unificar y agrupar los procedimientos de solicitud y verificación de todos los donantes interesados, sin cambiarlos continuamente.

3.5 En este contexto, podría producirse una situación especialmente difícil si el presupuesto para la investigación fundamental se limitara de tal forma que hubiera que presentar, tramitar y responder de forma negativa en la mayor parte de

los casos a un número de solicitudes tan elevado que sobrepasara en gran medida los fondos disponibles.

3.5.1 En concreto, se trata de evitar que entre los solicitantes que hayan sido rechazados, y que constituirán sin duda la gran mayoría, se produzca una animosidad contra la Comisión y la UE, en razón también del esfuerzo realizado.

3.5.2 Por otro lado, se trata de evitar que se realicen excesivos trámites burocráticos (véase más arriba) para poder demostrar documentalmente la corrección y la equidad del procedimiento. Por esta razón, el Comité recomienda a la Comisión que se deje asesorar tanto por las organizaciones de los Estados miembros que tienen experiencia en este ámbito como por todos los que han presentado su solicitud, independientemente del resultado de la misma.

3.6 La Comisión destaca con razón el papel decisivo de la investigación fundamental para la labor de formación en las universidades y, por su parte, el Comité suscribe la siguiente afirmación formulada en la Comunicación: «En este sentido y por esta razón, la investigación fundamental ha de seguir siendo un aspecto esencial de la actividad y de la misión de las universidades, cuya dedicación a la misma constituye, unida a la enseñanza, su propia razón de ser.» A juicio del Comité, esto vale también para las organizaciones de investigación ajenas a las universidades que también realizan investigación fundamental y que, en cuanto a su personal, a los programas y a la organización, están vinculadas de múltiples formas con la investigación y la formación universitaria.

4. Conclusión

El Comité apoya expresamente el objetivo de la Comisión de fomentar la investigación fundamental de forma adecuada y sistemática en el nivel de la UE y de facilitar los recursos suficientes para ello, así como instrumentos administrativos adecuados y flexibles. Recomienda a la Comisión que aplique las nuevas medidas que tiene previsto adoptar y que, para ello, tenga en cuenta las observaciones y recomendaciones detalladas arriba formuladas.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Como por ejemplo, en Alemania, los ámbitos especiales de investigación, de la DFG.

⁽²⁾ CESE 305/2004, punto 5.1.8.

⁽³⁾ CESE 305/2004, punto 1.14.:

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes se presentaron para votación y se rechazaron en el transcurso de los debates (artículo 54.3 del RI).

Punto 2.6 suprimase.

Exposición de motivos

El VI Programa Marco de Investigación y Desarrollo ya financia la investigación fundamental y es conveniente que sean los responsables de las decisiones políticas (Consejo y Parlamento Europeo) los que definan la combinación entre investigación fundamental e investigación aplicada en función de los objetivos estratégicos del momento. Además, al no haber una definición unánimemente aceptada de «investigación fundamental», se plantearían problemas prácticos.

Resultado de la votación

Votos a favor, 18, votos en contra 43, abstenciones 12.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a las medidas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2847/93 y (CE) n° 973/2001»

(COM(2003) 589 final – 2003/0229 (CNS)).

(2004/C 110/17)

El 16 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

El 27 de enero de 2004, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 26 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. SARRÓ IPARRAGUIRRE y ha aprobado por 63 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Con esta propuesta de Reglamento ⁽¹⁾, la Comisión Europea pretende revisar el Reglamento (CE) n° 1626/94 del Consejo, de 27 de junio de 1994, por el que se establecen determinadas medidas técnicas de conservación de los recursos pesqueros en el Mediterráneo ⁽²⁾, teniendo en cuenta los principales elementos expuestos en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en la que se establece un plan de acción comunitario para la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo en el marco de la política pesquera común ⁽³⁾.

1.2. Para ello, propone además modificar el Reglamento (CEE) n° 2847/93 del Consejo, de 12 de octubre de 1993, por el que se establece un régimen de control aplicable a la política pesquera común ⁽⁴⁾ y el Reglamento (CE) n° 973/2001 del Consejo, de 14 de mayo de 2001, por el que se establecen medidas técnicas para la conservación de determinadas poblaciones de peces de especies altamente migratorias ⁽⁵⁾.

1.3. En su propuesta de Reglamento, compuesta por veintiséis considerandos iniciales, once capítulos y cinco anexos, la Comisión propone una serie de medidas de gestión para conseguir una explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo. Estas medidas de gestión consisten en regular las especies, hábitats y zonas protegidas, establecer restricciones a los artes de pesca, fijar las tallas mínimas de algunas especies, regular la pesca no comercial, prever la posibilidad de establecer planes de gestión, establecer medidas de control, fijar algunas condiciones para la captura de especies altamente migratorias y establecer algunas disposiciones relacionadas con las aguas de Malta.

⁽¹⁾ COM(2003) 589 final.

⁽²⁾ DO L 171 de 6.7.1994, p. 1. Reglamento cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) n° 973/2001 (DO L 137 de 19.5.2001).

⁽³⁾ DO C 133 de 6.6.2003.

⁽⁴⁾ DO L 261 de 20.10.1993, p. 1.

⁽⁵⁾ DO L 137 de 19.5.2001, p. 1.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE ya ha manifestado en dictámenes anteriores ⁽⁶⁾ su posición acerca de cómo debe ser la gestión de la pesca en el Mediterráneo. Por su interés, por su carácter descriptivo de la pesca en el Mediterráneo, por su importancia y por estar todavía hoy en día vigentes en su totalidad, el Comité considera oportuno recoger en este Dictamen las conclusiones del que ya realizó en 1998 sobre la gestión de la pesca en el Mediterráneo, a saber:

- «El Mediterráneo tiene unas características singulares a las que deben adaptarse necesariamente los sistemas de gestión para ser efectivos.
- La efectividad de los sistemas de gestión dependerá también de que tengan un carácter equitativo que evite agravios comparativos.
- La investigación científica debe seguirse potenciando, dotando al CGPM de un mayor dinamismo que le permita ser el organismo prioritario, sin renunciar a la cooperación científica mediante la elaboración de estudios entre países ribereños del Mediterráneo.
- Se constata la existencia de situaciones diferentes, por lo que es necesaria una armonización real y global de la pesca en el Mediterráneo. La armonización sólo será posible cuando se proceda a la eliminación gradual de todas las excepciones existentes en el Reglamento (CE) N° 1626/94 que no tengan un fundamento científico, aplicándose las mismas medidas técnicas a todas las flotas.
- El Comité desea que la normativa propuesta sea objeto de consulta con los profesionales para implicarles en su cumplimiento, respaldando la propuesta formulada por la Unión Europea en el CGPM en relación a la creación de un Comité donde se cuente con la presencia directa de los profesionales.

⁽⁶⁾ DO C 133 de 6.6.2003.

- Deben establecerse medidas adecuadas contra los productores que no respeten las normas de conservación de los recursos. Tiene que potenciarse el comercio responsable para evitar la competencia desleal que se produce en estos momentos, especialmente respecto a las flotas de terceros países.
- El establecimiento de zonas de protección pesquera en el mar Mediterráneo es un mecanismo adecuado para lograr que las medidas de protección y conservación de los recursos sean efectivas.
- Las conferencias diplomáticas deben superar el estadio de declaración de intenciones. Hay que desarrollar una mayor colaboración con todos los países mediante la elaboración de trabajos previos que permitan adoptar conclusiones cuya aplicación se haga efectiva de forma inmediata.
- En el proceso de adaptación a una pesca sostenible en el Mediterráneo la pesca artesanal debe tener prioridad sobre la industrial. Los intereses de los países costeros deben primar sobre los ajenos al mar Mediterráneo.»

2.2 En el apartado 2.6. del Dictamen CESE 402/2003, el Comité manifestaba que «una gestión integrada de la pesca supone un análisis de los aspectos biológicos, económicos y sociales, la búsqueda de instrumentos de gestión adecuados y el diálogo entre los profesionales, las administraciones y los medios científicos».

2.3 El CESE considera que la Comisión no ha respondido con su propuesta de Reglamento ni a las expectativas creadas en su plan de acción⁽¹⁾ ni a las directrices marcadas por el Comité en sus Dictámenes anteriores, entre otras, por las siguientes razones:

2.3.1 La propuesta de Reglamento de la Comisión no analiza las razones por las que cree que se debe revisar el Reglamento (CE) n° 1626/94. El CESE considera que las medidas establecidas en dicho Reglamento han fracasado porque, entre otras razones, se han permitido múltiples derogaciones al mismo, que han provocado un trato desigual entre países y sectores que, a su vez, han provocado la ausencia de una verdadera política pesquera común en el Mediterráneo.

2.3.2 La Comisión no ha fundamentado adecuadamente desde un punto de vista científico las propuestas técnicas presentadas. Se desconocen, por no haber referencia a ellos, los estudios científicos y técnicos en los que se ha basado la Comisión Europea para presentar sus propuestas.

2.3.3 La Comisión se olvida, una vez más, de mencionar y tener en cuenta los aspectos económicos y sociales de la pesca en el Mediterráneo, omitiendo cualquier referencia al impacto que las medidas propuestas pueden generar en las empresas, en los trabajadores y en las zonas costeras altamente dependientes de la pesca.

2.3.4 La propuesta de Reglamento no le da suficiente relevancia a los sistemas de gestión a través del control del

comercio, ni menciona los problemas derivados del comercio de las capturas de buques con banderas de conveniencia que pescan ilegalmente en el Mediterráneo. Se olvida así mismo de establecer mecanismos que controlen la tutela efectiva de la calidad sanitaria de los productos de la pesca.

2.3.5 La Comisión no refleja la importancia del incremento de la cooperación multilateral, a través del CGPM⁽²⁾, con el fin de que las normas que se establezcan para los países comunitarios sean aplicables también a las flotas de terceros países que faenan en el mismo Mar Mediterráneo.

En este sentido, el CESE invita a la Comisión a potenciar el papel de los proyectos regionales de la FAO, como COPEMED y ADRIAMED.

2.3.6 La Comisión se limita a regular medidas técnicas ya existentes, haciéndolas más restrictivas, sin prever posibles alternativas innovadoras a las mismas fruto de la investigación de mecanismos más selectivos.

2.4 Aspectos negativos de la propuesta de Reglamento.

De los once capítulos de los que consta la propuesta de Reglamento, se analizan en primer lugar los que presentan aspectos negativos:

2.4.1 Con relación a las disposiciones previstas en el Capítulo IV referente a las restricciones relativas a los artes de pesca, el CESE opina lo siguiente:

2.4.1.1 La redacción de los artículos es ambigua y confusa y deja la puerta abierta a excepciones que pueden dar lugar a un nuevo fracaso de las medidas por no responder a una verdadera política común de pesca. El CESE considera que los artículos deben redactarse de forma más clara y que las excepciones deberían eliminarse, apostando por unas medidas armonizadas en la Unión Europea y armonizables a su vez con terceros países con actividad pesquera en el Mediterráneo.

2.4.1.2 La definición de los distintos artes de pesca es confusa. Se deberían definir los segmentos regulados según estándares internacionales, como por ejemplo el ISCFG⁽³⁾ de FAO de 1980, separando al menos el arrastre y el cerco de los artes menores. Así mismo, deberían regularse por separado las distintas redes remolcadas para que las medidas generales previstas para las redes de arrastre no afecten a otras, como las jábegas, que tengan un carácter local.

2.4.1.3 No incluye entre los artes y prácticas de pesca prohibidos la utilización de redes de enmalle a la deriva. El Comité estima que la prohibición de usar redes de enmalle a la deriva y en especial las artes de enmalle dirigidas a la captura de grandes migradores debe incluirse específicamente entre los artes de pesca prohibidos.

(1) Cf.: nota n° 3.

(2) Comisión General de Pesca del Mediterráneo.

(3) International Standard Classification Fishing Gears.

2.4.1.4 Con relación a las mallas mínimas, las propuestas no están basadas en informes científicos sólidos y la aplicación práctica de las propuestas de la Comisión podría significar la desaparición de numerosas empresas y trabajadores que se dedican a la pesca por hacer que su actividad deje de ser rentable. Por ello, el CESE sugiere que antes de tomar una decisión firme sobre el tamaño de las mallas mínimas, la Comisión debe potenciar la investigación científica para mejorar el conocimiento de la tipología de los materiales a utilizar con el fin de probar la selectividad de las mismas, garantizando la continuidad de la actividad pesquera en el futuro.

2.4.1.5 El tamaño mínimo de los anzuelos previsto para la captura del aligote bogaraveo (voraz) no tiene razón de ser. Los informes científicos existentes, fruto de experiencias de selectividad de anzuelo realizadas y su relación con la talla de maduración de la especie, hacen que el CESE recomiende que el tamaño de los anzuelos sea de 3,95 cm de longitud y 1,65 cm de anchura inferior. Por otro lado, en el palangre de fondo y en el de superficie deberían limitarse el número total de anzuelos en vez de la longitud total del arte. Así, el primero debería limitarse a 3 000 anzuelos y el segundo, dependiendo si se dirige la pesca a la captura de pez espada o de otras especies, deberían limitarse a 2 000 y 10 000 anzuelos respectivamente.

2.4.1.6 Por lo que se refiere a las distancias y profundidades mínimas para la utilización de artes de pesca propuestas por la Comisión, el CESE considera que la redacción del articulado es nuevamente ambigua y provoca confusión. La aplicación de las propuestas de la Comisión provocará con total seguridad la desaparición de la actividad marisquera desde embarcación en gran parte del litoral del Mediterráneo. El Comité considera que la limitación de la actividad pesquera en función de la distancia mínima de la costa puede producir efectos negativos debido a la configuración desigual de la plataforma continental en todo el Mediterráneo. Por ello, el CESE es partidario de limitar la actividad pesquera en función de la profundidad mínima. Así, el Comité propone que para el arrastre se prohíba la pesca antes de la isóbata de 50 metros y para el cerco, antes de la isóbata de 35 metros.

2.4.2 Por lo que se refiere al Capítulo V, que regula las tallas mínimas de los organismos marino y la repoblación artificial, el CESE declara lo siguiente:

2.4.2.1 La Comisión Europea no hace referencia a los argumentos científicos que puedan justificar las tallas propuestas. En algunos casos, como el de la merluza, en el que propone reducir la talla de 20 a 15 cm, es incoherente e indefendible desde cualquier punto de vista, ya sea biológico, científico o económico; en otros, como en el del pez espada, propone una talla cuando ICCAT⁽¹⁾ todavía no lo ha recomendado; y en otros casos, como en el de la chirla, la Comisión decide eliminar la talla mínima, sin tener en cuenta los graves efectos que puede ocasionar en el mercado.

2.4.2.2 El CESE considera que permitir la captura de alevines de sardina por medio de una excepción es una medida biológicamente inadecuada, un mal precedente y contradictoria con el incremento de la talla mínima propuesto de forma general.

(1) ICCAT: Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico.

2.4.3. Las medidas para las especies altamente migratorias propuestas en el Capítulo IX no tienen base científica suficiente para ser adoptadas. Al tratarse de medidas de gestión que afectan a recursos internacionales regulados por ICCAT, el CESE considera que debería ser esta organización la que las regule a través de sus Recomendaciones. ICCAT no recomienda ninguna medida concreta para el pez espada del Mediterráneo, por lo que las propuestas de la Comisión por las que se establecen el tamaño mínimo de los anzuelos del palangre, una veda de cuatro meses para la pesca con palangres pelágicos y la talla mínima para el pez espada deben ser rechazadas. Si las mismas fueran adoptadas, condenaría a la extinción toda la actividad palangrera dirigida a estas especies.

2.5 Aspectos positivos, aunque mejorables de la propuesta de Reglamento.

2.5.1 El Capítulo II regula las especies y hábitats protegidos, prohibiendo la pesca encima de los lechos de hierbas marinas (*Posidonia oceánica*) u otras fanerógamas marinas. El CESE lo valora positivamente, aunque entiende que deberían también incluirse los fondos coralígenos o de «mäerl».

2.5.2 Las zonas protegidas, tanto nacionales como comunitarias, son reguladas en el Capítulo III. El Comité está de acuerdo con su establecimiento como instrumento para proteger los juveniles y los reproductores.

2.5.3 El CESE comparte la necesidad de regular la pesca no comercial o recreativa, tal y como lo hace la Comisión en el Capítulo VI de la propuesta. No obstante, considera que debería incluirse la prohibición de usar el palangre de fondo y la obligación de exigir en todos los países de la Unión Europea la existencia de sistemas nacionales de licencias que permitan conocer la dimensión real de esta actividad. Por otro lado, la propuesta prohíbe la comercialización de las capturas de los organismos marinos procedentes de la pesca recreativa. El Comité considera que debería aceptarse de manera excepcional la comercialización de productos pesqueros procedentes de concursos deportivos, siempre y cuando los beneficios obtenidos por la venta se destinen a entidades con fines benéficos, con el fin de evitar el comercio sumergido y facilitar el control sanitario.

2.5.4 El Capítulo VII regula los planes de gestión comunitarios y nacionales. El CESE considera que los planes de gestión pueden ser un buen instrumento que, combinando la gestión del esfuerzo pesquero y las medidas técnicas específicas, responda a las características particulares de un gran número de pesquerías mediterráneas. No obstante, el Comité advierte del peligro que supone que se puedan usar los planes de gestión para derogar, en forma de excepción, algunas de las disposiciones generales del Reglamento, por lo que la propuesta de Reglamento debería incluir la obligatoriedad de que las medidas de gestión que se contemplen sean más restrictivas que las contenidas en el Reglamento. Es decir, debe quedar bien claro que los planes de gestión no podrán incluir medidas menos restrictivas que lo establecido por el Reglamento en aspectos relativos a selectividad, descarte y esfuerzo pesquero.

2.5.5 El CESE considera que las medidas de control establecidas en el Capítulo VIII son necesarias, pero considera que también deben incluirse las capturas efectuadas con los artes de palangre de fondo y enmalle de fondo en el grupo de aquéllas que tienen la obligatoriedad de ser descargadas y comercializadas por primera vez en los puertos designados por los Estados miembros. Así mismo, estima que la obligatoriedad de anotar en el cuaderno diario de pesca cualquier cantidad superior a 10 kg de equivalente en peso vivo de determinadas especies puede generar una labor burocrática pesada e inútil, por lo que el Comité propone que, en el caso de los buques con base en puertos donde las descargas se contabilicen para su inmediata transmisión a la administración competente, se establezca la equivalencia entre las notas de venta directa en lonja y las anotaciones en el cuaderno diario de pesca, eliminando, por tanto, esta última exigencia.

2.6. El CESE no entra a valorar el contenido del Capítulo X «Medidas relativas a las aguas alrededor de Malta» al tratarse de

unas disposiciones que dan cumplimiento a las medidas acordadas en el Tratado de adhesión de 2003 de este país a la Unión Europea.

3. Conclusión

3.1 En vista de todo lo anterior, y del rechazo generalizado que ha provocado la propuesta de Reglamento en los profesionales del sector de los cuatro países miembros de la Unión Europea costeros del Mar Mediterráneo, el CESE propone a la Comisión Europea que retire su propuesta.

3.2 Teniendo en cuenta la gran preocupación de este Comité por que se apliquen cuanto antes medidas efectivas de gestión para la explotación sostenible de los recursos pesqueros en el Mar Mediterráneo, el CESE invita a la Comisión a que formule de nuevo, urgentemente, su propuesta de Reglamento, tomando en cuenta las observaciones del presente dictamen.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crean los consejos consultivos regionales en virtud de la política pesquera común»

(COM(2003) 607 final - 2003/0238 (CNS)).

(2004/C 110/18)

El 16 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada. El 27 de enero de 2004 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos del Comité en este asunto. Dada la urgencia de los trabajos, en su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 26 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. Eduardo Manuel CHAGAS y ha aprobado por 76 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

**Propuesta
de la
Comisión**

1.1 El Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo establece la creación de comités consultivos regionales (CCR) como instrumento para reforzar el diálogo en el sector de la pesca comunitario mediante una mayor participación de las partes interesadas en el proceso decisorio de la política pesquera común.

1.2 La propuesta que presenta ahora la Comisión pretende fomentar un enfoque coherente y equilibrado fijando los elementos que serán comunes a todos los CCR que se creen por lo que se refiere a su procedimiento de creación, composición, estructura, funcionamiento y financiación.

1.3 La Comisión propone la creación de seis CCR que cubran cinco zonas marítimas (Mar Báltico, Mar del Norte, Mar Mediterráneo, Aguas occidentales del norte, Aguas occidentales del sur), más las poblaciones pelágicas.

1.4 La creación de los CCR se hará por iniciativa del sector pesquero y otros grupos con intereses que deberán presentar una solicitud ante los Estados miembros interesados y la Comisión. Se compondrán de una asamblea general que nombrará un comité ejecutivo compuesto por entre doce y dieciocho miembros. En ambos órganos se asignarán dos tercios de los asientos a representantes del sector pesquero y el tercio restante a representantes de los otros grupos con intereses afectados por la política pesquera común. Se podrá invitar a observadores, como por ejemplo científicos, representantes de otros Estados miembros que no estén cubiertos por el consejo consultivo regional, representantes de terceros países con intereses pesqueros en la zona en cuestión o representantes del Comité consultivo de pesca y acuicultura (CCPA). Los representantes de las administraciones nacionales podrán participar asimismo en calidad de observadores.

1.5 La Comisión garantizará también una financiación inicial de los gastos de funcionamiento de los CCR para su puesta en marcha y ello durante un período de tres años, además de hacerse cargo de la financiación de los gastos de interpretación y de traducción de documentos.

2. Observaciones generales

2.1 El CESE ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de que los principales interesados, armadores y trabajadores, participen en la definición y la aplicación de la política y las medidas concretas de la pesca comunitaria. Habida cuenta de que el sector pesquero comunitario se caracteriza en gran medida por el pequeño tamaño de las empresas y un nivel todavía bajo de asociacionismo, es fundamental la participación de estos interesados en todas las fases del proceso decisorio y, ello con el objetivo, por un lado, de determinar con más exactitud qué medidas son necesarias y, por otro, de adaptar mejor esas medidas no sólo a la situación de los recursos, sino también a la realidad socioeconómica de las comunidades afectadas.

2.2 En el Libro Verde sobre el futuro de la PPC ⁽¹⁾ la Comisión reconocía la importancia de establecer nuevas formas de participación de las partes afectadas en la fase previa a la adopción de decisiones en el marco de la PPC. El Comité aprovechó entonces la oportunidad para expresar ⁽²⁾ su satisfacción por la intención de la Comisión de «promover una mayor participación en el debate de todos los interesados en el proceso, y corresponsabilizar al sector en las decisiones y la gestión a nivel local.»

2.3 También en su Dictamen ⁽³⁾ sobre la Comunicación de la Comisión sobre la reforma de la política pesquera común («Guía»), el CESE manifestó su apoyo a la creación de los CCR, advirtiendo sin embargo de la necesidad de que estos consejos no terminaran yendo en contra del mantenimiento de la política pesquera común mediante una desnaturalización de sus principios generales al transferir los debates sobre la misma al nivel regional. Por consiguiente, es importante la posibilidad de que en las reuniones de los CCR participe en calidad de observador un representante del CCPA (apartado 4 del artículo 6), así como la obligación de que cada CCR transmita un informe anual de sus actividades a la Comisión, a los Estados miembros y al CCPA (apartado 1 del artículo 10).

2.4 La necesidad de garantizar que los miembros de los CCR sean suficientemente representativos de los diversos intereses de cada país afectado se traducirá necesariamente en la participación de numerosas organizaciones. No obstante, el hecho de que sean los Estados miembros los que nombren a los miembros de la asamblea general podrá introducir factores de perturbación y provocar disputas sobre la representatividad real de los nombrados. Si se propone que la asamblea general se reúna una vez al año, en ella debería preverse una participación tan amplia como sea posible de los representantes de todas las organizaciones con una representatividad reconocida y con intereses en el CCR en cuestión.

⁽¹⁾ COM(2001) 135.

⁽²⁾ Dictamen publicado en el DO C 36 de 8.2.2002.

⁽³⁾ Dictamen publicado en el DO C 85 de 8.4.2003.

2.5

El CESE expresa su apoyo a la posibilidad de que las organizaciones nacionales y europeas propongan miembros a los Estados miembros interesados (apartado 2 del artículo 5). No obstante, será necesario garantizar que se hace pública oportunamente, no sólo entre las organizaciones nacionales sino también entre las organizaciones europeas, la intención de crear un CCR. Sería beneficiosa una mayor participación del CCPA en este proceso, en concreto, podría solicitar a las organizaciones europeas que nombraran a sus representantes respectivos y centralizar y gestionar las respuestas enviadas.

2.6 Habida cuenta de que la gestión de las actividades del CCR, así como la adopción de sus recomendaciones y sugerencias, competarán al comité ejecutivo, el CESE considera que, en la forma propuesta por la Comisión, no se garantiza una representatividad legítima. En efecto, al exigir que al menos un representante del sector de captura de cada Estado miembro interesado participe en dicho comité, se corre el riesgo de dejar sistemáticamente fuera a los representantes de los trabajadores.

2.6.1 En varias ocasiones recientes se pudo comprobar que los representantes sindicales no habían sido incluidos entre los representantes designados por los Estados miembros para las reuniones sobre los temas de la PPC. El CESE, al defender la participación de los profesionales del sector, considera que debe tenerse en cuenta por igual a armadores y pescadores asalariados, ya que son estos últimos los que aplicarán realmente las medidas que sean aprobadas. El CESE pide por lo tanto que la normativa recoja expresamente la necesidad de garantizar la participación de representantes tanto de los armadores como de los pescadores asalariados.

2.7 Por otro lado, también el porcentaje de una tercera parte del total de los miembros asignado a «otros grupos con intereses» parece exagerado. Aunque es cierto que debe asegurarse su participación en los CCR por el enfoque diferente que su aportación no dejará de tener, los dictámenes emitidos por el CCR deberán ser el resultado fundamentalmente del debate entre los diferentes intereses nacionales en juego. Para los representantes de este grupo sería más adecuado prever una participación del 20 %, tanto en la asamblea general como en el comité ejecutivo.

2.8 Aunque el Reglamento (CE) n° 2371/2002 establezca en su artículo 32 que los CCR se ocuparán de zonas marinas bajo la jurisdicción de al menos dos Estados miembros, el CESE propone que se considere la posibilidad de crear un séptimo CCR que, dada la importancia de la flota comunitaria que pesca en aguas exteriores, pueda reunir a las partes interesadas en las actividades en dichas aguas bajo el nombre de CCR «Regiones de pesca exteriores». El CESE considera además fundamental que en este CCR estén también incluidas las organizaciones representativas de los armadores y pescadores asalariados de los terceros países afectados.

3. Observaciones específicas

3.1 Artículo 2 - Creación de los consejos consultivos regionales

3.1.1 Como se propone más arriba, debería añadirse una letra g) que contemple la creación de un séptimo CCR denominado «Regiones de pesca exteriores».

3.2 Artículo 4 - Estructura

3.2.1 El número necesariamente reducido de los miembros del comité ejecutivo debería limitar las competencias de este órgano. En particular, el CESE considera que las recomendaciones y propuestas aprobadas por el CCR deberían pasar siempre por la asamblea general.

3.2.2 A diferencia de otras versiones lingüísticas, en el texto portugués se habla unas veces de «assembleia regional» (asamblea regional) y otras veces de «assembleia geral» (asamblea general). Se considera que este último es el término adecuado, por lo que debería procederse a la corrección del texto.

3.3 Artículo 5 - Miembros

3.3.1 Los nombramientos de los miembros de los CCR deberían ser coordinados por el CCPA, en colaboración con las organizaciones europeas que lo componen.

3.3.2 El porcentaje de representantes del sector pesquero deberá revisarse tal como se propone en el punto 2.7 supra.

3.3.3 Deberá garantizarse la participación en el comité ejecutivo de al menos un representante de los pescadores asalariados de cada Estado miembro.

3.3.4. En la versión portuguesa de la propuesta, el apartado 2 reza lo siguiente: «Os membros da assembleia geral serão nomeados por comum acordo entre os Estados-Membros interessados». (Versión española: «Los miembros de la asamblea general serán nombrados por común acuerdo entre los Estados miembros interesados.»). Lo mismo sucede al menos en la versión inglesa. Ahora bien, el CESE entiende que la formulación utilizada en la versión francesa sería la más adecuada: «Les membres de l'assemblée générale sont nommés d'un commun accord par les États membres concernés.» En efecto, no está justificado que los otros Estados miembros deban pronunciarse sobre los nombres propuestos por un determinado Estado.

3.4 Artículo 6 - Participación

3.4.1 Deberá garantizarse que los observadores tienen derecho de voz, aunque sin derecho de voto.

3.4.2 Si las reuniones se abren o no al público debería ser una decisión facultativa sobre la que compete deliberar al órgano en cuestión.

3.5. Artículo 7 - Funcionamiento

3.5.1 Si bien el CESE aprueba que el nombramiento del Presidente se haga por consenso, considera justificado establecer que debe ser oriundo del sector de captura de que se trate.

3.6. Artículo 9 - Financiación

3.6.1 No está claro cómo un órgano transnacional como el CCR podrá adquirir personalidad jurídica. La Comisión deberá aclarar este concepto.

3.6.2 El CESE aprueba la intención de la Comisión de contribuir a la financiación, a través de «Convenios» anuales, de los gastos de interpretación y traducción. En efecto, los miembros de los CCR podrán participar en condiciones de igualdad sólo si se garantiza la posibilidad de que todos los oradores se expresen en su propia lengua y que todos los documentos estén traducidos a las lenguas de trabajo utilizadas a su debido tiempo.

4. Conclusiones

- 4.1 El CESE toma nota de la propuesta presentada por la Comisión con el objetivo de fomentar un enfoque coherente y equilibrado fijando los elementos que serán comunes a todos los CCR que se creen por lo que se refiere a su procedimiento de creación, composición, estructura, funcionamiento y financiación.
- 4.2 No obstante, el CESE considera que la propuesta no garantiza una representación adecuada en la composición de los CCR de los principales interesados del sector de captura comunitario, en concreto, los armadores y los pescadores asalariados. Ello podría lograrse con una mayor participación del CCPA y de las organizaciones europeas en él representadas en el proceso de nombramiento de los miembros de los CCR.
- 4.3 El CESE considera además que el peso relativo del porcentaje de los denominados «otros grupos con intereses» en la

composición de los CCR no es adecuado y propone que se fije en un 20 % del total de los miembros.

4.4

Propone la creación de un CCR «Regiones de pesca exteriores» que reúna a las partes interesadas en las actividades pesqueras en aguas exteriores que constituyen un segmento importante de la flota de pesca de la UE.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Política presupuestaria y tipos de inversiones»

(2004/C 110/19)

El 21 de enero de 2003, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema: «Política presupuestaria y tipos de inversiones». La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de febrero de 2004 (ponente: Sra. Florio). En su 406º Pleno (sesión del 26 de febrero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 98 a favor, 38 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen. 1. De Maastricht al Pacto de estabilidad 1.1 El Tratado de Maastricht se lanzó en 1992. Los criterios del Tratado, que condujeron a los primeros países (a los que se unió posteriormente Grecia) a la moneda única, se basaban, sobre todo, en una drástica reestructuración del déficit presupuestario, la deuda pública y la reducción de la inflación. Los criterios cuantitativos en los que se fundamenta remiten al artículo 104 (antiguo art. 104 C) del propio Tratado y al Protocolo anexo al Tratado sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, donde se establece el carácter gradual y temporal de la revisión.

1.2 Posteriormente, estos mismos criterios fueron recuperados y aplicados en el Pacto de estabilidad, aunque el Tratado de Maastricht, al contrario que este Pacto, permitía al Consejo un cierto margen en la aplicación y el contenido de las sanciones, y, además, no contemplaba ningún plazo en los procedimientos para alcanzar los objetivos preestablecidos (¹).

1.3 El Pacto de estabilidad y crecimiento, aprobado en 1997, pasará a la historia de los Tratados y los Acuerdos como uno de los pasos más importantes de la política de coordinación auspiciada por la Unión Europea. Son tres, fundamentalmente, los objetivos que se plantea el Pacto: el reforzamiento de la supervisión de las políticas presupuestarias, la coordinación de las políticas económicas y el apoyo a los procedimientos de control de las políticas económicas.

1.4 En el pacto se establece que los presupuestos deberán aproximarse a un equilibrio («close to balance») a corto y medio plazo. Éste es el mismo mecanismo que debería facilitar el uso de estabilizadores automáticos en una fase de recesión.

1.5 El déficit es excesivo cuando supera el 3 % del PIB. No obstante, existe una «cláusula de excepcionalidad» que puede estar determinada por factores externos que escapan al control de los Estados miembros (catástrofes naturales, etc.). Por lo que respecta al equilibrio presupuestario, ningún país se ha comprometido verdaderamente a precisar cuál es el porcentaje aceptable para una paridad aproximativa en la eurozona.

1.6 Según lo establecido en el Pacto, todos los Gobiernos nacionales de los países incluidos en la eurozona han de presentar un «programa de estabilidad», mientras que los demás países se atienen a «programas de convergencia» (nacionales). El Consejo decide cuándo y cómo utilizar las recomendaciones y las advertencias. Al contrario de los criterios fijados en Maastricht, los plazos precisos que se han establecido en el Pacto de estabilidad y crecimiento permiten, en caso de déficit público excesivo, la rápida adopción de decisiones en este sentido.

1.7 Una evolución del crecimiento económico muy por debajo de las expectativas ha evitado que Francia y Alemania (y, en parte, Portugal) pudieran respetar los criterios acordados. Conforme a lo establecido en el apartado 8 del artículo 104 del Tratado y en el Reglamento 1466/97 del Pacto de estabilidad y crecimiento, deberían haberse activado los mecanismos para la aplicación de drásticos ajustes y sanciones eventuales por el incumplimiento de las normas acordadas. Sin embargo, el Consejo Ecofin del 25 de noviembre de 2003 decidió la suspensión de los procedimientos de infracción contra Francia y Alemania.

1.8 En líneas generales, se puede decir que el Tratado de Maastricht ha dado unos resultados sólidos y positivos y, ante todo, ha permitido la introducción del euro en doce países de la Unión con tal éxito que, poco después de la firma del Tratado —esto es, a partir de 1993—, el déficit presupuestario comenzó a disminuir en la mayor parte de los países de la UE (en 1993, el déficit presupuestario de la eurozona se situaba en su máximo histórico: 5,5 %).

1.9 Desde 1997 (²) el CESE se ha pronunciado en varios dictámenes sobre la política presupuestaria y, en particular, sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento.

(¹) Véase «Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment», Marco Buti (Vol. 40, nº 5, diciembre de 2002).

(²) DO C 287 de 22.9.1997, p. 74.

2.El Pacto de estabilidad en el marco de las actuales condiciones económicas europeas e internacionales. 2.1 Una reflexión sobre las políticas presupuestarias y el potencial de las inversiones necesarias para relanzar el sistema económico europeo no puede prescindir de una valoración de la situación actual, de su posible evolución y de los instrumentos que se precisan para superar una fase económica de inestabilidad que oscila entre la recesión y el estancamiento.

2.2 Tanto en Japón como en los Estados Unidos y en Europa, el tipo de interés que establecen los grandes bancos centrales se sitúa ya en unos bajos niveles históricos: el 2,5 % para el BCE, el 1,25 % para la Reserva Federal estadounidense y el 0,5 % para el Banco de Japón (según datos registrados en julio de 2003). El Banco Central Europeo (BCE) sostiene que es especialmente difícil encontrar otros márgenes de maniobra para estos tipos. Además, un tipo único de interés podría revelarse demasiado elevado para algunos y demasiado reducido para otros. Probablemente por esta razón, el BCE manifiesta una prudencia particular cuando se compara su rapidez de intervención con la que muestra la Reserva Federal ⁽¹⁾.

2.2.1 De hecho, una política monetaria con mayor capacidad de reacción ante las dificultades que plantean la reactivación y el crecimiento, y dotada de una mayor rapidez para aplicar las medidas correspondientes, podría representar un elemento útil (aunque no el único) para relanzar el motor económico de la UE.

2.2.2 El Banco Central Europeo habría podido recurrir a un cierto margen de maniobra en los tipos de interés a fin de favorecer, ante todo, el comercio exterior de la UE ofreciendo así cierto respiro a las economías nacionales en dificultades. Aunque, poco después de las decisiones del Consejo, el Presidente del BCE afirmara que los recientes acontecimientos podrían haber mermado la confianza en el euro provocando un repunte inflacionista y que, por lo tanto, se debería haber intervenido aumentando los tipos de interés, no parece que esto sea –por el momento– un riesgo inminente.

2.3 Se considera que una situación especialmente crítica de las finanzas públicas en los grandes países industrializados podría dificultar los intentos por relanzar la economía y las finanzas en términos de nuevos gastos (inversiones), ante todo en la eurozona. En 2002, el déficit presupuestario francés se situó en el 3,1 % del PIB; Alemania, con un saldo negativo del 3,6 %, se encontraba en peor situación. En los Estados Unidos, el amplio plan de relanzamiento que se anunció a comienzos de año, con una dotación presupuestaria de 674 000 millones de dólares repartidos en diez años, ha tenido como consecuencia un crecimiento del déficit presupuestario que se ha visto naturalmente agravado por el gasto militar destinado a la guerra de Irak y que se ve compensado, en parte, por la no restitución a los contribuyentes americanos de una cuota de exacción fiscal. En Japón, las previsiones se sitúan en torno al 8 % del PIB para 2003, el mismo nivel que el año precedente.

2.4 En su último informe publicado el 2 abril de 2003, el Banco Mundial prevé para el segundo semestre de 2003 un crecimiento mundial del 2,3 % (2,5 % en los Estados Unidos, 1,4 % en la eurozona y 0,6 % en Japón), aunque los datos más recientes nos inducen a pensar en la existencia de indicios de una lenta recuperación, aún por verificar, de la economía estadounidense. Las estimaciones coyunturales confirman la actual

fase de crecimiento económico apenas perceptible: según los datos de Eurostat correspondientes al último tercio de 2003, el PIB de la eurozona creció en un 0,4 %, al igual que en el territorio de la UE de los Quince.

2.5 El conflicto de Irak ha agravado en los últimos meses el clima de incertidumbre mundial a nivel político y militar. Tras el conflicto de Irak, el precio del petróleo no ha conllevado la reestructuración que se preveía y ha ido en aumento la tensión con los países árabes y en Oriente Próximo, con un especial encarnizamiento del conflicto entre Israel y Palestina.

2.5.1 Los economistas consideran que las persistentes dificultades de la economía mundial no se deben a la falta de crédito, sino a un déficit de confianza agravado aún más por la crisis internacional.

2.5.2 En Europa, el estado generalizado de incertidumbre que se vive en los entornos económicos y productivos y, en general, en toda la opinión pública, sobre el futuro de la estrategia de la Unión Europea en materia de política económica y presupuestaria, junto a la lentitud en la aplicación de la Estrategia de Lisboa y la incógnita que plantea el Pacto de estabilidad, representan el principal obstáculo para un verdadero relanzamiento de la economía. Si el punto de referencia sigue siendo la evolución de la tasa de crecimiento económico de los Estados Unidos, la economía europea no encontrará por sí misma el impulso que necesita.

2.5.3 Así pues, ¿cuáles son, hoy por hoy, los «fantasmas» que debemos combatir para lograr una recuperación económica a escala mundial? Ante todo, la débil demanda interna en toda la UE (el bajo crecimiento, la estabilidad de la tasa de desempleo y una reducida capacidad de utilización de los recursos humanos).

3. ¿Una relectura del Pacto? 3.1 Si bien es cierto que, para la Comisión Europea, el incumplimiento de los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht y en el Pacto (3 % y 60 %) en algunos países importantes como Francia o Alemania podría crear un obstáculo objetivo para las tentativas de recuperación económica, de una mejor coordinación de las políticas presupuestarias en la eurozona y de impulso de las políticas en favor del empleo, muchas personas sostienen que, quizás, el obstáculo más serio para la aplicación del propio Pacto sea el uso restrictivo que de él se hace y la falta de una estrategia expansionista en favor de la demanda y la oferta en la Unión Europea.

3.1.1 La aplicación restrictiva del Pacto propició el agravamiento de la situación económica en algunos Estados miembros como, por ejemplo, Portugal, donde los recortes del gasto público corriente, y particularmente de las inversiones, aunque eran necesarios para la reducción del déficit, condujeron a miles de personas a una situación de desempleo. La aplicación del Pacto debería permitir el uso anticíclico de las finanzas públicas.

3.2 La Comisión Europea ha sostenido en numerosas ocasiones que los aplazamientos en la aplicación de las medidas reguladoras para alcanzar los objetivos establecidos son, por sí solos, una causa de desconfianza en el instrumento, sobre todo en una fase en que un fenómeno poco previsible como es el estancamiento o la recesión dificulta aún más el Pacto.

(1) «La règle et le choix», Fitoussi, Seuil 2002.

3.3 Pero no es suficiente. Grandes organismos internacionales como el FMI o la OCDE sugieren elevar el umbral de inflación del 2 % al 2,5 %. Y, ante todo, no se puede olvidar un hecho admitido de manera generalizada en casi todos los ambientes económicos y financieros: es posible recurrir a otros instrumentos distintos que el monetario para relanzar la economía de un modo realista.

4.El Pacto de estabilidad y crecimiento: un instrumento para salir de la crisis4.1El Pacto debe apoyarse en unas políticas encaminadas no sólo hacia el control de la inflación, el ajuste y la restricción de la deuda, sino también –como ya ha expresado el CESE en numerosas ocasiones– hacia un mayor impulso de la demanda interna y la inversión pública y privada necesaria para relanzar la economía en el marco de los objetivos establecidos en la Estrategia de Lisboa.

4.2Una vez agotado el efecto «recompensa» asociado a la entrada en vigor del euro, los instrumentos prioritarios que se deberán activar para incentivar el crecimiento, el desarrollo y el empleo serán aquellos destinados al reforzamiento de las políticas macroeconómicas, que habrían de encaminarse ante todo hacia el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa y orientarse hacia el pleno empleo, la creación de trabajo de calidad y la consolidación de la demanda y la oferta. Además, la función que desempeñan los estabilizadores automáticos en las fases bajas del ciclo económico puede contribuir al mantenimiento de la demanda.

4.3En definitiva, el CESE considera que las políticas en favor del empleo deberían constituir uno de los criterios fundamentales en la evaluación del crecimiento económico, con referencia especial a la política de cohesión económica y social, que debería convertirse en un criterio de evaluación del crecimiento económico, haciendo posible que los países de la cohesión aumenten sus gastos de inversión en este ámbito.

4.4El Banco Central Europeo (BCE), guardián de la política monetaria y la estabilidad de los precios, al tiempo que vigila el crecimiento económico y el empleo, podría desempeñar un papel aún más enérgico que el estipulado en el Tratado, lo cual presupone un constante diálogo con las instituciones europeas (Consejo, Comisión) y los interlocutores sociales. El Banco Europeo de Inversiones (BEI), por su parte, podría llevar a cabo sus cometidos armonizando sus actividades con las de las otras instituciones europeas y con los planes previstos por los Gobiernos nacionales, a fin de sostener el desarrollo y una mayor cohesión económica y social en la UE.

4.4.1Por otra parte, el BEI, como instrumento financiero, tiene como misión principal contribuir a la realización de los objetivos y políticas de la Unión. La programación plurianual de los recursos presupuestarios coordinada con la Comisión permitiría optimizar el impacto de dichas medidas para apoyar la cohesión económica y social en la UE de acuerdo con las nuevas perspectivas financieras.

4.5Por añadidura, la adhesión de diez nuevos países exigirá un mayor esfuerzo económico en lo referente a la inversión desti-

nada a infraestructuras –algo, por otra parte, ya previsto–, ante todo en materia de formación, apoyo a la investigación y reforma de las administraciones públicas.

4.6Resulta imprescindible apoyar el Pacto de estabilidad con una amplia campaña informativa que asegure la participación directa de las instancias sociales intermedias (en primer lugar, los interlocutores sociales, pero también las asociaciones de consumidores, etc.), al igual que ya se hizo cuando se introdujo la moneda única. La participación, la corresponsabilidad y una gran campaña informativa entre la opinión pública han sido las claves del éxito del Tratado de Maastricht y la adopción de la moneda única, algo que no ha ocurrido con el Pacto de estabilidad y crecimiento.

4.7Además, convendría revisar la definición de las «circunstancias excepcionales» que permiten superar en el Pacto el umbral del 3 % para dar un mayor respiro a economías en dificultades o que hayan registrado un crecimiento anual negativo.

4.7.1Concretamente, una de esas circunstancias excepcionales debería consistir en establecer un tope máximo para el crecimiento del gasto público, a largo plazo, que tenga en cuenta la situación de cada país con una supervisión a nivel comunitario y adaptar así los objetivos a la coyuntura y a la fase cíclica de cada país.

4.8Un verdadero y adecuado plan estratégico europeo servirá para retomar el camino que emprendió hace más de diez años el Libro Blanco de Jacques Delors para el reforzamiento de los objetivos de Lisboa, apoyando la eficacia del Pacto de estabilidad y crecimiento en el terreno político. Un nuevo planteamiento para modificar la gestión de este Pacto implica que se debería volver a considerar la estrategia común de crecimiento para la Unión, recurriéndose también a la política fiscal. Con esta finalidad, se resalta la importancia de disponer de la suficiente flexibilidad a la hora de evaluar las desviaciones del reglamentario equilibrio a corto y medio plazo («close to balance») para permitir la inversión en actividades que favorezcan el crecimiento. Indudablemente, las infraestructuras son necesarias en un mercado que representa por sí solo a 25 países, pero la clave hay que buscarla, ante todo, en la inversión en recursos humanos y en el futuro de la UE: investigación, sí, pero también una educación escolar y universitaria destinada a las nuevas generaciones y orientada hacia el reto competitivo, la formación a lo largo de toda la vida, etc.

5.Las inversiones de interés europeo destinadas a alcanzar los objetivos establecidos en Lisboa deben excluirse en la contabilidad del déficit público5.1El incumplimiento de las previsiones y la relativa escasez de inversión pueden contribuir a retrasar aún más el desarrollo de los nuevos países miembros de la UE, que, si no reciben la asistencia adecuada en términos de crecimiento y creación de nuevos puestos de trabajo cualificados y competitivos, podrían pasar a albergar bolsas de pobreza y marginación peligrosas y poco sostenibles para el conjunto del sistema económico y social de la Unión.

5.2 Plantearse una «gobernanza» distinta del Pacto implica unas políticas presupuestarias flexibles y expansivas que contemplen, de manera intrínseca, una estrategia común de crecimiento y cohesión, teniendo en cuenta que tanto las inversiones estratégicas como las destinadas al crecimiento no deberían contabilizarse como déficit presupuestario; así, el Consejo, de acuerdo con la Comisión, procedería a definir qué se entiende por «inversiones estratégicas» de interés europeo, tal como se refleja en el Libro Blanco de Delors y en los objetivos de Lisboa.

5.3 Como ya se señala en el informe presentado por la Comisión ante la cumbre de primavera de marzo de 2003 («Optar por el crecimiento»), se deberán fomentar todos los eslabones de la cadena cognitiva, desde la enseñanza básica hasta la investigación avanzada, pasando también por modelos de financiación para la adquisición de competencias en materia de gestión empresarial.

5.4 Por este motivo, también sería importante llegar a una armonización de criterios por lo que respecta a los regímenes fiscales, en los que se garanticen universalmente los principios de igualdad, proporcionalidad y eficiencia, bajo control comunitario y con el apoyo de los ciudadanos europeos.

5.5 Sometidos a un control de ámbito europeo, los sistemas fiscales nacionales garantizan no sólo una evolución sana del gasto corriente, sino también, posiblemente, una importante participación en las inversiones públicas destinadas al relanzamiento de todo el sistema económico y de empleo a escala nacional y europea.

5.6 Una política fiscal sana restringe al máximo el recurso a medidas «ad hoc», condonaciones fiscales, etc., que podrían alimentar modalidades irresponsables de gestión de las políticas presupuestarias nacionales.

5.7 A este fin, habría que señalar cuáles son las inversiones útiles a efectos del crecimiento y se deberán acordar criterios comunes a todos los países europeos, una vez establecidas naturalmente las distintas realidades y las diversas necesidades de crecimiento. Todo ello podría implicar también una refle-

xión sobre el variado papel que desempeña el BCE, no ya sólo como «guardián» de la política monetaria, sino como instrumento estratégico para el crecimiento y el desarrollo económico, y como apoyo a la Comisión, que vería así reforzada su función supervisora y evaluadora de las inversiones estratégicas ex-ante y ex-post.

5.8 Por consiguiente, el Comité Económico y Social Europeo considera que se deberá garantizar en su máxima expresión todo el potencial de crecimiento económico y de empleo manteniendo, al mismo tiempo, la estabilidad macroeconómica, especialmente en la eurozona.

5.9 Por este motivo, las necesarias inversiones precisan más cooperación macroeconómica, un consenso, unas normas comunes y una actuación «virtuosa» y armonizada por parte de los Gobiernos nacionales. A escala europea, el método abierto de coordinación podría representar uno de los instrumentos más ágiles para la definición de unas intervenciones eficaces para el relanzamiento de la economía y la creación de empleo.

5.10 El objetivo estriba en centrarse en el crecimiento y la cohesión económica y social, sobre una base común en la que participen y con la que coincidan todos los agentes sociales (instituciones nacionales y supranacionales, Gobiernos, interlocutores sociales y grupos de interés) respetando en todo momento la normativa comunitaria.

5.11 El Comité Económico y Social Europeo podrá desempeñar un importante papel como interlocutor reconocido y consolidado para la consulta y supervisión de las acciones definidas en el Pacto de estabilidad y crecimiento.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates (véase apartado 3 del artículo 54 del Reglamento Interno)

Punto 5.2

Sustitúyase por el texto siguiente:

«Al reconsiderar las normas del Pacto y su aplicación debe tenerse en cuenta el requisito de unas políticas presupuestarias flexibles que respalden el crecimiento y la estrategia de cohesión comunes a medio

plazo. Las nuevas normas deben ofrecer una definición clara de déficit presupuestario, de tal manera que se autorice el endeudamiento para financiar una inversión estratégica en el marco de una política macroeconómica anticíclica discrecional y que ese endeudamiento no se incluya en el control a corto plazo del porcentaje autorizado de los déficit corrientes.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 43, Votos en contra: 61, Abstenciones: 8

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores»

[COM(2003) 698 final — 2003/0278 (CNS)]

(2004/C 110/20)

El 1 de diciembre de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada. La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 2004 (ponente: Sr. MORALEDA QUÍLEZ, coponentes: Sr. FAKAS, Sr. KIENLE y Sra. SANTIAGO). En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 26 de febrero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 58 votos a favor, 7 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

- 1.1 El 26 de junio de 2003, en Luxemburgo, los ministros europeos de agricultura adoptaron una reforma fundamental de la PAC dejando a los Estados miembros un margen de maniobra para su implementación entre los años 2005 y 2007. El acuerdo incluía también una declaración común del Consejo y de la Comisión para ciertas producciones en las que se mantenían los mismos principios y normas, el mismo horizonte presupuestario a largo plazo (2013) y su marco financiero actual (*statu quo*).
- 1.2 La Comisión hace mención en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento en cuestión, que desde 1992 la política agrícola común (PAC) se halla inmersa en un proceso de reforma fundamental que tiene por objetivo el paso de una política de apoyo a los precios y la producción a otra más global de apoyo a la renta de los agricultores. Dentro de esta tendencia tenemos la aprobación del Reglamento (CE) nº 1782/2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores.
- 1.3 La disociación de la ayuda directa al productor y la introducción de un régimen de pago único constituyen elementos esenciales del proceso de reforma de la política agrícola común. Como continuación al proceso de reforma iniciado, la Comisión propone la integración de los actuales regímenes de ayuda para el algodón, el aceite de oliva, las aceitunas de mesa, el tabaco y el lúpulo en el Reglamento mencionado.

2. Observaciones generales

- 2.1 El CESE quiere recordar que la Política Agrícola Común tiene como finalidad el cumplimiento de los objetivos expresados en el Tratado constitutivo de la Comunidad

Europea: en particular, la estabilización de los mercados, el aumento de la productividad, la garantía de un nivel de vida equitativo a los agricultores y el incremento de sus rentas. Objetivos cuyo cumplimiento quedaría seriamente cuestionado de llevarse a cabo las propuestas formuladas por la Comisión para los sectores en cuestión, ya que la propuesta de reforma ni garantiza la producción de estos cultivos, ni tiene en cuenta a los productores situados en las zonas desfavorecidas, ni incrementa la competitividad ni tampoco respeta el medio ambiente.

- 2.2 Los trabajos preparatorios para la reforma de junio evaluaron, en algunos casos, el impacto que tendría para las explotaciones y los territorios, la aplicación de uno u otro modelo. De este modo, el Parlamento Europeo, durante la audición del pasado mes de septiembre «Evolución de los ingresos de las explotaciones agrícolas de la Unión Europea», recomendaba para futuras reformas, mayor atención al análisis y evaluación de sus consecuencias. El CESE quiere recordar que esto no se ha tenido en cuenta y recomienda que esta situación no se dé más en el futuro.
- 2.3 A juicio del CESE, la disociación de las ayudas en las formas propuestas, en los sectores contemplados, provocaría una serie de problemas e inconvenientes de los cuales se pueden destacar los siguientes: la ayuda histórica por explotación prevista adopta como referencia un período anterior, no eliminando por tanto los desequilibrios territoriales y sociales existentes actualmente sino probablemente incrementándolos; perjudicaría en especial a la incorporación de los agricultores jóvenes; tendría efectos negativos en las tierras en arrendamiento y pondría en peligro el mantenimiento de la producción en determinadas comarcas y regiones.
- 2.4 Las producciones agrícolas contempladas en la propuesta están sustentadas por un amplio tejido social, tanto desde el punto de vista de la producción como de la transformación y elaboración. Por tanto, se trata de cultivos eminentemente «sociales» por el empleo que generan al tratarse de cultivos muy intensivos en lo que se refiere a la mano de obra y su predominancia en determinadas comarcas y regiones de la Unión Europea. El CESE considera que las repercusiones sociales y de pérdida de empleo que ocasionarían las reformas propuestas tendrían una especial gravedad aún incrementada por coincidir, además, dichas zonas con unas altas tasas de paro en su población.

- 2.5 La mayoría de los sectores afectados por la propuesta de la Comisión se encuentran ubicados en regiones mediterráneas, con la calificación de regiones menos desarrolladas, zonas desfavorecidas por despoblamiento o zonas de montaña. Por este motivo el CESE considera que la Comisión debería tener en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de octubre de 2002, en las que se hace hincapié en que deben protegerse los intereses de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual UE-15.
- 2.6 La Comisión pretende reforzar el segundo pilar de la PAC, es decir, el desarrollo rural, a costa de desviar fondos de los sectores en cuestión a medidas contempladas en el Reglamento (CE) nº 1257/1999 de desarrollo rural. Sin embargo, el CESE considera que el auténtico motor de desarrollo rural en las regiones y comarcas afectadas lo constituye el mantenimiento de la actividad socioeconómica actual en base a las producciones existentes. Por ello considera prioritario que en las reformas en cuestión se garantice y potencie la multifuncionalidad en su más amplio término, asumiendo en definitiva las conclusiones de los Consejos de Luxemburgo (1997) y Berlín (1999).
- 2.7 Con las nuevas consideraciones de carácter medioambiental aprobadas recientemente para las ayudas directas, tanto en lo relativo a la condicionalidad desde el punto de vista medioambiental como en el cumplimiento de las buenas prácticas agrarias compatibles con la conservación de los recursos naturales, se garantiza la gestión sostenible de las tierras ocupadas por los cultivos en cuestión.
- 2.8 Además, teniendo en cuenta la decisión del Consejo Europeo de Gotemburgo de añadir a la Estrategia de Lisboa (estrategia para la reforma económica y social) una dimensión medioambiental, el CESE considera que la estrategia de desarrollo sostenible en la UE debe salvaguardar el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar, la justicia social y la protección medioambiental, aspectos que deben ser tenidos en cuenta en la propuesta de la Comisión con el fin de mantener el tejido social y económico, así como la conservación de los recursos naturales en las regiones donde se producen los cultivos a los que hace mención el documento analizado.
- 2.9 El CESE estima que, en base a una probable reducción de superficies cultivadas en los sectores considerados, se producirán graves consecuencias para el resto de sectores agrícolas que puedan cultivarse en dichas superficies, al estar contingentados en su gran mayoría, ocasionando nuevas distorsiones de la competencia y repercusiones de índole económica, social e incluso medioambiental.
- 2.10 El CESE considera necesario efectuar una serie de análisis específicos por sectores y regiones sobre los posibles efectos del diferente grado de disociación de ayudas (efectos en el mercado, territorio, empleo, medio ambiente, etc.), como paso previo antes de tomar unas decisiones de modificación de los mecanismos actuales. En especial es de vital importancia una evaluación del impacto territorial de las medidas propuestas. Para el CESE, la disociación total de las ayudas hace que se corra el riesgo de ocasionar una reducción de las producciones mencionadas en las zonas ya de por sí desfavorecidas, provocando indeseables efectos negativos desde la óptica medioambiental, entre los cuales puede destacarse la aceleración de la desertificación en unas zonas agrícolas frágiles y con procesos erosivos en constante crecimiento.
- 2.11 Al tomar referencias históricas tanto en la superficie como en cantidades producidas, la Comisión no debe olvidar la realidad productiva de los distintos sectores, por lo que es preciso que se tengan en cuenta los distintos datos en base a la realidad estadística de los últimos años.
- 2.12 El CESE considera que, teniendo en cuenta lo estipulado en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, en cuanto a la posibilidad que se ofrece a los Estados miembros de establecer la fecha de entrada en vigor del nuevo régimen de ayudas entre los años 2005 y 2007, debe flexibilizarse esta posibilidad con respecto a los demás sectores en los que se apliquen similares disposiciones.
- 2.13 El CESE recuerda que ante el fracaso en la conferencia Ministerial de Cancún, no se entiende que la Comisión mantenga los mismos principios con los que se comenzaron las negociaciones sin que, por lógica, se extraigan las debidas conclusiones sobre la idoneidad de la estrategia seguida por la Unión Europea.
- 2.14 Por último, el CESE expresa la necesidad de establecer el mismo tratamiento de las decisiones adoptadas en junio para con los sectores actualmente afectados por las reformas, en el sentido de posibilitar a los Estados miembros el margen de maniobra adecuado para la aplicación de las mismas.

ALGODÓN

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

- 3.1 Como es sabido, la Comisión propone que la parte del gasto del FEOGA para el sector del algodón destinada a la ayuda a los productores durante el periodo de referencia (2000-2002) se transfiera a la financiación de dos medidas de apoyo a los ingresos de los productores: el régimen de pago único por explotación y una nueva ayuda a la producción en forma de pago por superficie. El importe global disponible para las dos medidas asciende a 695,8 millones de euros desglosados de la siguiente forma: 504,4 millones de euros para Grecia; 190,8 millones de euros para España y 0,565 millones de euros para Portugal.
- 3.2 Por otra parte, se propone que el 60 % de las ayudas a los productores, por Estado miembro, se transfiera al régimen de pago único por explotación, bajo la forma de nuevos derechos que se concederán al beneficiario independientemente de si cultiva o no algodón. El importe global que se destina al pago único es de 417,3 millones de euros (302,4 millones de euros para Grecia, 114,5 millones de euros para España y 0,365 millones de euros para Portugal).
- 3.3 El restante 40 % de la ayuda se divide en 202 millones de euros para Grecia, 76,3 millones de euros para España y 0,2 millones de euros para Portugal (en total 278,5 millones de euros). La Comisión propone destinarlos a los Estados miembros como dotación financiera nacional con el fin de emplearlos en el nuevo pago por superficie (por hectárea de algodón) en zonas adecuadas para el cultivo del algodón, con el fin de no provocar el abandono de este cultivo. El nuevo pago por superficie se aplica a una extensión máxima de 425 350 hectáreas que pueden optar a la ayuda, de las cuales 340 000 están en Grecia (reducción del 11 % de las superficies que pueden optar a la ayuda en el periodo de referencia), 85 000 hectáreas en España (reducción análoga del 5 %) y 360 hectáreas en Portugal.

3.4

Por último, la Comisión propone transferir la cantidad de 102,9 millones de euros (82,68 millones de euros para Grecia; 20,13 millones de euros para España y 0,12 millones de euros para Portugal) al segundo pilar de la PAC, para financiar medidas de reestructuración en el marco de la ayuda al desarrollo rural.

4. Introducción

4.1 El sector del algodón no se basa en una organización común de mercados, sino en los protocolos 4 y 14 anejos a las Actas de adhesión de Grecia y España respectivamente, que han servido de base para establecer un régimen destinado a:

- apoyar el cultivo del algodón en las regiones en que es esencial para la economía agraria,
- garantizar unos ingresos justos a los agricultores, y
- estabilizar el mercado mediante la mejora de las estructuras en el nivel de la oferta y la comercialización.

4.2 Con el acuerdo adoptado en Luxemburgo el 26 de junio de 2003 sobre la reforma de la PAC, la agricultura europea emprendió el camino de la reducción de las ayudas a la producción. El acuerdo incluía también una declaración común del Consejo y de la Comisión (punto 2.5) ⁽¹⁾ sobre la segunda serie de propuestas de la Comisión para los productos mediterráneos (tabaco, algodón y aceite de oliva) en la que se mantenían:

- los mismos principios y normas,
- el mismo horizonte a largo plazo (2013),
- el marco financiero actual (*statu quo*).

4.3 El CESE considera que el pleno respeto del acuerdo es una condición imprescindible y pide a la Comisión que demuestre la adecuada flexibilidad en la fase de negociación en el Consejo y que corrija las serias divergencias que existen en su propuesta, en lo que se refiere a las modalidades y al calendario de puesta en práctica de la reforma. Lo que pide el CESE no añade nada pero tampoco quita nada a las decisiones aprobadas el 26 de junio de 2003 por unanimidad para los demás sectores de la PAC.

5. Observaciones generales

5.1 El sector del algodón tiene una enorme importancia económica y social en ciertas regiones de la UE. Da empleo aproximadamente a unas 300 000 personas en el sector primario y a unas 100 000 en el sector secundario. En el año 2002, el algodón representó un porcentaje del 9 % de la producción agraria total en Grecia y del 1,5 % en España (en Andalucía el porcentaje se eleva al 4 %).

5.2 El número de explotaciones asciende a 71 600 en Grecia y a 10 000 en España, si bien el tamaño medio de las explotaciones griegas es mucho menor. La explotación griega tiene una extensión media de 4,9 hectáreas frente a 9 hectáreas en España.

5.3 El CESE no comparte el análisis de la Comisión y no está de acuerdo con la valoración de que no habrá una reducción de la superficie dedicada al cultivo. En los últimos años en Grecia se ha producido una disminución constante

de las superficies cultivadas, que han pasado de 440 000 hectáreas en 1995 a 380 000 hectáreas en la actualidad. Se ha producido una reducción análoga en España, donde las superficies destinadas al cultivo del algodón representan 90 000 hectáreas, frente a las 135 000 que había en 1998. Por consiguiente, en opinión del CESE, la propuesta de reducir las superficies que pueden optar a la ayuda es totalmente injustificada e insostenible y más aún si ha de efectuarse a niveles diferentes para cada país (11 % en Grecia y 5 % en España).

5.4 Como productora, la UE desempeña un papel menor en el escenario internacional, ya que sólo cuenta con aproximadamente el 1,5 % de las superficies cultivadas y en torno al 2,5 % de la producción mundial total. Los principales países productores son China (22,6 %), Estados Unidos (20,1 %), India (13,1 %) y Pakistán (9 %).

5.5 La UE, con 708 000 toneladas de importaciones y 227 000 toneladas de exportaciones de algodón desmontado, es el primer importador neto a nivel mundial. Cabe señalar que dos tercios de las importaciones proceden de países en desarrollo y están exentas de impuestos. Conviene señalar también que el algodón europeo se exporta sin subvenciones a la exportación. El CESE no comparte el punto de vista de la Comisión y no logra entender cómo el comercio mundial podría distorsionarse cuando la UE importa algodón en régimen de franquicia de derechos y en proporciones muy elevadas, y exporta cantidades muy pequeñas sin ningún tipo de ayuda.

5.6 El CESE recuerda que durante la Conferencia Ministerial de Cancún, el régimen de ayudas al algodón europeo sufrió un injusto ataque, sin lugar a dudas por la estrategia de alineamiento con Estados Unidos, seguida por la UE. Por consiguiente, el CESE considera que en la UE es totalmente injustificada e insostenible la extrema reacción que suscitó la iniciativa de cuatro países africanos (Burkina Faso, Benín, Malí y Chad), planteada en las negociaciones de la OMC en Cancún, de suprimir las ayudas al sector del algodón. Ningún interlocutor serio puede sostener que, con sólo el 2,5 % de la producción mundial, la UE sea capaz de influir en los precios internacionales.

5.7 El algodón es la principal fibra textil natural que debe ganar constantemente terreno a las fibras sintéticas. El algodón producido en la UE es de buena calidad, aunque hay margen de mejora. Además, para hacer frente a la competencia internacional, la industria textil europea necesita un algodón de excelente calidad. A este respecto, el CESE apoya todas las propuestas de la Comisión encaminadas a la mejora de la calidad.

5.8 El 22 de mayo de 2001, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) n° 1051/2001 por el que se revisaba el régimen de ayudas para el algodón. El nuevo dispositivo ha funcionado de manera satisfactoria desde el punto de vista de la productividad de las explotaciones, de la limitación de las superficies cultivadas y de la reducción de la nocividad medioambiental. El CESE no entiende por qué dos años más tarde la Comisión propone un sistema totalmente diferente sin ni siquiera tener conocimiento de los resultados de la reforma de 2001. Destaca también que la Comisión no incluye en su propuesta un estudio de impacto como lo hizo para los sectores reformados en 2003 y para el tabaco.

⁽¹⁾ Reforma de la PAC, compromiso de la Presidencia (con el acuerdo de la Comisión). Documento n° 10961/03.

6. Observaciones específicas

6.1 La Comisión propone transferir ayudas por importe de 102,9 millones de euros del primer al segundo pilar. En esencia, esto supondrá una doble carga para los productores de algodón, que ya contribuyen al desarrollo rural a través del reglamento horizontal y la modulación de los pagos (reducción del 3 % en 2005, del 4 % en 2006, del 5 % en 2007 y posteriormente, cuando el pago único sobrepasa los 5 000 euros al año). En ningún otro sector aparte del tabaco y el algodón existe tal disposición. El CESE considera que esta medida va en contra del acuerdo de Luxemburgo y pide a la Comisión que reconsidere su postura.

6.2 El CESE considera que, además de las medidas horizontales obligatorias que se prevén para la protección del medio ambiente, los Estados miembros podrían poner en práctica programas ambientales complementarios para fomentar los esfuerzos en favor del control de la producción y de la protección del medio ambiente. Al determinar las superficies que pueden optar a la ayuda, es necesario tener en cuenta, además de otros criterios, las características económicas y sociales de las producciones de este sector.

6.3 El CESE considera inaceptable la cláusula de revisión específica, relativa únicamente a los productos mediterráneos. Por consiguiente, pide que se suprima el artículo 155 bis relativo a unas propuestas legislativas que habría que presentar antes del 31 de diciembre de 2009, y propone en su lugar que dichas producciones se incluyan en el ámbito de aplicación de las disposiciones del apartado 3 del artículo 64 del Reglamento horizontal (nº 1782/2003), que prevé la presentación de un informe de evaluación.

7. Conclusiones

7.1 El algodón cultivado en la Unión Europea no puede ocupar una posición competitiva en el mercado mundial, habida cuenta de que sus costes de producción son bastante más elevados que los de los demás países productores. Hay que señalar que los demás países productores desarrollados (principalmente los Estados Unidos) conceden a su producción de algodón subvenciones cuyo importe es varias veces superior al de la UE, mientras que en los países en desarrollo los gastos de producción son bajos a causa del dumping social.

7.2 El CESE considera que el principio de la apertura comercial total y de la desvinculación de las ayudas y la producción no pueden recomendarse en el caso de un sector como el del algodón, afectado por fluctuaciones de gran magnitud en lo que se refiere a la evolución de los precios internacionales y por un contraste muy marcado entre los aplicados en el interior y en el exterior de la Unión.

7.3 En caso de que, a pesar de las observaciones formuladas, la Comisión persista en su voluntad de incluir también al sector del algodón en la operación de desvinculación, el CESE reclamará la aplicación estricta del acuerdo de Luxemburgo de 26 de junio de 2003, tanto en lo que se refiere a las modalidades de su puesta en práctica como para el calendario de aplicación.

7.4 A juicio del CESE, todo lo que sucedió en las negociaciones de la OMC en Cancún con respecto al sector del algodón no debe influir en el desarrollo de las negociaciones sobre

este sector en el Consejo de Ministros. Con el 1,5 % de las superficies de cultivo a nivel mundial y el 2,5 % de la producción mundial, la UE desempeña un papel menor en el mercado internacional del algodón y no influye en los precios mundiales. En esta línea, en opinión del CESE, no se ayuda en absoluto a los países en desarrollo y lo único que se hace es poner en duda e invalidar el modelo agrícola europeo. Considera, pues, que el sector del algodón no puede ser tratado como tal sector en las negociaciones de la OMC, sino que debe incluirse en el capítulo de dichas negociaciones relativo a la agricultura.

ACEITE DE OLIVA

8. Introducción

8.1 La primera organización común del mercado (OCM) en el sector del aceite de oliva, establecida en 1966 por el Reglamento 136/66/CEE, ha estado en vigor durante 31 años y ha tenido unas repercusiones muy favorables en la modernización del sector del olivar y de los sectores de la transformación y la comercialización.

8.2 En 1998, el régimen de intervención se sustituyó por un mecanismo de almacenamiento privado, se suprimieron las ayudas al consumo y se fijaron a cero las restituciones a las exportaciones.

8.3 La ayuda a la producción, concedida a todos los productores basándose en las cantidades de aceite producidas y en el equivalente de aceituna de mesa, es de 1 322,5 euros por tonelada, valor sujeto a corrección cuando los Estados miembros sobrepasen las respectivas cantidades nacionales garantizadas (CNG).

8.4 El sector del aceite de oliva no forma parte del paquete de la reforma aprobada en el citado Consejo de Luxemburgo, si bien ese mismo Consejo invitó a la Comisión a presentar en 2003 una propuesta de reforma de la OCM del sector del aceite de oliva basada en los principios de la nueva PAC.

9. La propuesta de la Comisión

9.1 La Comisión propone:

- que las ayudas atribuidas al sector sean independientes de la producción efectiva de aceite y aceituna de mesa de cada oleicultor;
- que la atribución de la ayuda no obligue a la recogida de la aceituna, ni a la producción de aceite o aceituna de mesa, y
- que el pago de las ayudas dependa únicamente del cumplimiento de las normas de buenas prácticas agrarias.

9.2 Sin embargo, el temor a que una desvinculación total de la ayuda pudiese causar problemas de abandono en algunas zonas productoras tradicionales, llevar a una degradación de la cobertura del suelo y del paisaje, y tener repercusiones negativas, ha llevado a la Comisión a establecer dos tipos de ayuda:

- una ayuda directa a los agricultores, desvinculada, equivalente al 60 % de los pagos efectuados durante el trienio 2000-2002;

— una ayuda por hectárea, vinculada al mantenimiento de los olivares con valor ambiental y social de importancia reconocida, equivalente al 40 % de las ayudas directas, expresada en número de ha-SIG oleícola. Los Estados miembros definirán hasta un máximo de cinco categorías de olivares subvencionables, en función de su valor ambiental y social, teniendo en cuenta también los aspectos relacionados con el paisaje y las tradiciones.

9.3 Con objeto de evitar que el nuevo sistema de ayudas altere la situación de equilibrio inestable que caracteriza actualmente al mercado del aceite de oliva, resulta necesario limitar el acceso al régimen de pago único a las superficies oleícolas existentes antes del 1 de mayo de 1998 y a las nuevas plantaciones previstas en el marco de los programas aprobados por la Comisión.

9.4 La nueva legislación propuesta entrará en vigor tras la expiración del Reglamento nº136/66/CEE y después de una campaña intermedia de comercialización de ocho meses en 2004 (1.11.2004-30.6.2005).

9.5 Deberán mantenerse las actuales medidas de ayuda al almacenamiento privado y potenciarse las actuales medidas para mejorar la calidad.

10. Observaciones generales

10.1 El CESE estima muy positiva la afirmación que hace la Comisión de que el sector del aceite constituye un elemento clave del modelo agrícola de la Unión Europea y también la referencia al hecho de que, a pesar de que las restituciones a la exportación fueron fijadas en cero en 1998, las exportaciones de aceite de oliva de la UE se han duplicado en los últimos diez años.

10.2 El esfuerzo realizado en este sector en materia de calidad y de organización de los mercados, además de la divulgación y consulta de nuevos mercados, junto al reconocimiento de las propiedades del aceite en la prevención de enfermedades, en particular las cardiovasculares, han tenido un peso significativo en el aumento progresivo del consumo mundial de este producto.

10.3 El CESE señala una vez más que las referencias al papel del olivar en la creación de empleo, el combate contra la desertificación y la protección de la biodiversidad fueron aspectos destacados ya ampliamente en anteriores dictámenes del Comité, quien «defiende que el olivar es el bosque productivo más meridional de la UE, jugando un importante papel social y medioambiental en zonas de difícil o nula sustitución por otros cultivos, además de permitir el mantenimiento y fijación de la población rural.»⁽¹⁾

10.4 También en lo que respecta a la actual reforma de la PAC, el CESE, tanto en su Dictamen de iniciativa «El futuro de la PAC»⁽²⁾ como en sus dictámenes sobre la «Revisión intermedia de la PAC»⁽³⁾ y «Revisión de la PAC 2003»⁽⁴⁾, puso sobre aviso repetidamente a la Comisión de que una desvinculación total de las ayudas podría implicar, en determinadas regiones y para determinados cultivos, un abandono de la producción, lo que acarrearía consecuencias graves para el empleo y el tejido social de las zonas rurales en cuestión.

10.5 Dicho elevado y evidente riesgo es contrario al objetivo principal de toda reforma de la PAC, consistente en mantener la producción y el tejido económico y social que ésta sostiene, en especial cuando se localiza en algunas de las regiones más desfavorecidas de la Unión y se refiere al cultivo que más dependencia relativa de la mano de obra tiene (en algunas regiones llega a representar el 90 % de los puestos de trabajo del sector agrario).

10.6 El CESE vio en su día con satisfacción que la Comisión había tomado nota de esta preocupación y que consideraba más prudente proponer, para algunos de los sectores afectados por la propuesta aprobada en el Consejo de Luxemburgo, una desvinculación parcial de la ayuda, y también permitir que el porcentaje no vinculado de la ayuda fuera fijado por cada Estado miembro.

10.7 Sin embargo, el CESE observa ahora con sorpresa que este criterio no ha sido considerado en la propuesta de Reglamento objeto del presente dictamen.

10.8 La atribución de una ayuda adicional del 40 % al olivar, totalmente desvinculada de la producción, implicará sin duda el inevitable abandono técnico del cultivo, especialmente en las zonas de productividad más baja o en aquellas con costes de producción muy elevados.

10.9 De hecho, dichas zonas están condicionadas por una serie de factores que penalizan su cuenta de cultivo con incrementos significativos de cargas que hacen de ellas, potencialmente, candidatas al abandono económico.

10.10 Al mismo tiempo, este escenario implicará el cierre de las unidades transformadoras asociadas a la producción, a falta de materia prima, obligando al abandono forzado de las explotaciones que aún presentaban alguna competitividad productiva.

10.11 El CESE invita a la Comisión a cumplir los objetivos previstos en la reforma del Reglamento 136/66, a través del Reglamento (CE) nº1938/98, que dio lugar a un período transitorio cuyo objetivo era dar tiempo a la Comisión para obtener datos precisos de la producción olivarera real de la Unión Europea y, de este modo, poder diseñar un nuevo sistema con argumentos sólidos basados en la realidad productiva del sector y en los datos estadísticos de los últimos años.

11. Observaciones específicas

11.1 El CESE señala que en el artículo 155 bis, Título IV bis – Transferencias Financieras, está previsto que la Comisión presente al Consejo, antes del 31 de diciembre de 2009, un informe sobre la aplicación del Reglamento objeto del presente dictamen acompañado, si procede, de propuestas legislativas.

11.2 El CESE considera inaceptable la cláusula de revisión específica aplicable únicamente a los productos mediterráneos y pide que se suprima. En su lugar propone que este sector quede incluido en el ámbito de aplicación del apartado 3 del artículo 64 del Reglamento horizontal (nº 1782/2003), que prevé la presentación de un informe de evaluación.

⁽¹⁾ DO C 221, 7.8.2001.

⁽²⁾ DO C 125, 27.5.2002.

⁽³⁾ DO C 85, 8.4.2003.

⁽⁴⁾ DO C 208, 3.9.2003.

11.3

No se comprende que en un sector productivo tan sensible que solamente es relevante para los países mediterráneos no se permita a los Estados miembros, por lo que respecta al 40 % de la ayuda destinada a la protección medioambiental y social, la utilización de un sistema semejante al previsto en los artículos 66, 67 y 68 de la sección 2 del capítulo 5 del Reglamento (CE) nº1728/2003 de 29 de septiembre de 2003 (grandes cultivos, carne de ovino y vacuno), en virtud del cual cada Estado miembro podrá decidir el porcentaje de ayuda vinculada a la producción que crea conveniente.

11.4 En efecto, la desvinculación total de la producción puede conllevar, principalmente en las zonas de baja productividad, un peligro real de abandono del cultivo con consecuencias graves para el empleo local y la industria correspondiente, así como desde el punto de vista de la ocupación del territorio. Por otra parte, el CESE considera necesario que el principio de subsidiariedad se aplique a las ayudas adicionales, de manera que estas ayudas se distribuyan según criterios definidos por cada Estado miembro, tanto en lo que se refiere a la cuantía como al sistema de apoyo.

En cualquier caso esta ayuda debe garantizar:

- el mantenimiento de la actividad productiva del olivar y su industria asociada, garantizando con los controles necesarios la transparencia del mercado y la calidad y la trazabilidad del producto,
- el mantenimiento de los olivares de bajo rendimiento, que desempeñan un papel vital desde el punto de vista socioeconómico y medioambiental.

11.5 Por esta razón, el CESE insiste en que, como sucede con el Reglamento (CE) nº1728/2003 de 29 de septiembre de 2003, se dé a los Estados miembros la posibilidad de decidir el porcentaje de ayuda vinculada a la producción y la campaña en que debe aplicarse el pago único.

11.6 El CESE considera que en el Reglamento del Consejo deberían incluirse algunas disposiciones, en particular en lo que se refiere a la elegibilidad de las superficies de nuevas plantaciones autorizadas por el Consejo en 1998, así como a la correspondiente dotación presupuestaria para tal efecto.

11.7 El CESE considera que los fondos de la actual OCM correspondientes a medidas que se pretende suprimir, como es el caso de las restituciones a la exportación, las ayudas a la utilización de aceite de oliva en conservas y la financiación de las agencias de control, deben permanecer en el paquete financiero del sector de cada Estado miembro.

TABACO

12. Resumen de las propuestas de la Comisión

12.1 La propuesta de Reglamento recoge el desacoplamiento total de las ayudas siguiendo el esquema que ya se recogía en la

Comunicación de la Comisión del pasado mes de septiembre ⁽¹⁾. En el sector del tabaco se contempla un desacoplamiento progresivo en tres fases.

12.2 Asimismo, se recoge la creación de un sobre de reestructuración del sector del tabaco. Este sobre retraerá un porcentaje de la prima actual, la cual será gestionada dentro de las medidas de desarrollo rural y como misión fundamental será la reconversión de las regiones productoras de tabaco.

12.3 Asimismo, la propuesta de Reglamento recoge una revisión de la reforma actualmente propuesta en el año 2009.

13. Introducción

13.1 El CESE desea señalar que:

— El tabaco es una planta anual cuyo cultivo tiene unas repercusiones sociales muy importantes en toda Europa; incluso la propia Comisión posee estudios donde se reconoce la importancia social y cultural de este cultivo que desarrolla, en las zonas productoras, una importante red de servicios. En Europa son 453 887 ⁽²⁾ los puestos de trabajo vinculados directamente a la producción de tabaco y es necesario recordar que el 80 % del tabaco europeo se cultiva en regiones clasificadas como objetivo 1.

— La importancia de la mano de obra en el cultivo del tabaco es reconocida por la propia Comisión ⁽³⁾, al señalar este cultivo como uno de los más intensivos de la Comunidad en lo que se refiere a mano de obra. Por término medio, el agricultor europeo necesita 2 200 horas de trabajo anuales para cultivar una hectárea, frente a las 147 horas que invierte un agricultor del grupo de cultivos generales para cultivar una hectárea de su producción. Además, para la mayoría de las variedades la mano de obra representa entre un 50 % y un 70 % de los costes de producción.

13.2 El CESE cree necesario recordar la capacidad de este sector para generar empleo femenino en la fase de primera transformación. Dado que el cultivo se encuentra localizado en el 80 % en regiones desfavorecidas, el mantenimiento de estos puestos de trabajo hace que sus zonas productoras sean más dinámicas que las de cualquier otro cultivo.

14. Observaciones

14.1 El CESE ha venido dictaminando sobre esta materia en los últimos años. Su Dictamen más reciente (CES 190/2002) ⁽⁴⁾ ya destacaba la necesidad de un estudio sobre el sector en el que la Comisión evaluara sus decisiones dado que este cultivo reviste una gran significación regional para algunas zonas desfavorecidas y es fuente de empleo. Al día de hoy, se ha reformado la PAC desvinculando las ayudas a la producción y contamos con estudios que disocian completamente el cultivo del hábito de fumar.

⁽¹⁾ COM(2003) 554 final.

⁽²⁾ Libro blanco del tabaco UNITAB.

⁽³⁾ COM(1996) 554, Informe de la Comisión al Consejo sobre la OCM en el sector del tabaco crudo.

⁽⁴⁾ DO C 94 de 18.4.2002, pp. 14-17.

14.2

El documento de la Comisión basa la propuesta para el tabaco en una Comunicación, la referente al desarrollo sostenible presentada al Consejo Europeo de Gotemburgo en junio de 2001⁽¹⁾. El CESE recuerda que, tras la consulta jurídica de algún Estado Miembro productor, se confirmó la ausencia de decisión en torno al futuro del tabaco durante la citada cumbre. Efectivamente, el Informe de los Servicios Jurídicos del Consejo es taxativo al afirmar «En definitiva, la Comisión intenta que el Consejo acepte a través del considerando 5 (eliminación de las ayudas al tabaco), una medida que, si bien incluyó y propuso en su Comunicación al Consejo Europeo, éste no asumió sino que excluyó expresamente»⁽²⁾.

14.3 Para el CESE, la reforma de la PAC, acordada el 26 de junio de 2003 en Luxemburgo, es uno de los elementos que la Comisión tiene en cuenta a la hora de plantear la reforma de la actual OCM del tabaco. Los objetivos fundamentales de la reforma, recogidos en la exposición de motivos de la Comunicación de septiembre de 2003 se incumplen parcialmente.

14.4 Asimismo, en lo referente a tabaco y salud, el informe de evaluación y el de impacto reconocen que la OCM no influye para nada en las cifras de tabaquismo. Actualmente no existe relación entre producción y consumo; este último depende más de las modas que del cultivo. Hay que tener en cuenta que sólo un 20 % del consumo europeo procede de la producción comunitaria, vinculada a la existencia de un sistema de apoyo a la producción de tabaco crudo.

14.5 El Convenio Marco para el control del Tabaquismo, aprobado unánimemente el pasado 21 de mayo de 2003 por los 192 miembros de la OMS, evitó explícitamente pronunciarse sobre los subsidios al cultivo del tabaco y excluyó cualquier referencia a los mismos en la redacción final de su artículo 17.

14.6 El CESE reconoce, no obstante, que la opinión pública tenga asociado producción y consumo; por ello no quiere dejar de pronunciarse por la improporcionable necesidad de ampliar y reforzar las campañas contra el tabaquismo; en especial las dirigidas hacia la población más joven y con mayor riesgo de dependencia.

14.7 El CESE ha comprobado la escasa utilización de los recursos del Fondo Comunitario del tabaco. De manera consecuente, insta a que de los importantes ingresos fiscales procedentes del mismo, se financien programas más ambiciosos en la lucha contra el tabaquismo.

14.8 El CESE reconoce que, si la producción comunitaria de tabaco pudiera desaparecer, también lo haría el tabaco con menor índice de residuos fitosanitarios del mundo y el producido de forma más sostenible (desde el punto de vista medioambiental).

14.9 Sin una protección exterior cualificada o una producción de calidad especial sería difícil rivalizar con los productores de terceros países porque estos países están produciendo

en su mayoría bajo dumping social; es decir, están explotando laboralmente a mujeres y niños. Un estudio de la OMS⁽³⁾ revela que actualmente en la India hay trabajando en el sector 325 000 menores de los cuales el 50 % tienen menos de siete años; en Brasil, el número de menores que trabaja en el sector aumenta hasta los 520 000 niños de los cuales un 32 % no alcanza los catorce años. También hay constancia de que esta situación se produce en otros países como China, Indonesia, Zimbabue, Argentina, etc., principales países productores de tabaco.

14.10 Para el CESE la supervivencia del sector de la primera transformación en Europa está directamente vinculada a la continuación del cultivo de tabaco en la Comunidad. Teniendo en cuenta los elevadísimos costes de transporte del tabaco crudo, un primer transformador no puede vivir transformando tabaco importado. Si desaparece el cultivo comenzará a importarse el tabaco transformado, con las evidentes consecuencias sobre este sector industrial y el empleo asociado a él.

14.11 Además, no existe alternativa agrícola económicamente viable para este cultivo que sea capaz de generar actualmente por sí sola los mismos puestos de trabajo y, por tanto, fijar la población en el medio rural como lo hace actualmente el tabaco. Ahora mismo no se pueden buscar alternativas al cultivo del tabaco, cuando los restantes cultivos están contingentados (es decir, hay cuotas de producción y penalizaciones si se superan) y cuando se está proponiendo una reforma sin haber realizado un estudio riguroso sobre el sector. Esto demuestra claramente el interés de recortes presupuestarios al sector agrícola, mientras que los impuestos que recaudan los Estados miembros seguirán percibiéndose aunque el tabaco sea importado de terceros países.

14.12 Para el CESE, se trata de una propuesta enmarcada en las políticas de desarrollo sostenible y salud que, sin embargo, oculta una gran dosis de confusión porque el consumo de tabaco (por otra parte, gran generador de recursos fiscales a los Estados comunitarios con 63 000 millones de euros) no puede ni debe combatirse a corto plazo poniendo en crisis a los cultivadores europeos, instalados, en su mayor parte, en zonas rurales muy desfavorecidas y que sólo reciben del presupuesto comunitario 955 millones de euros.

14.13 De aprobarse el desacoplamiento total, la Comisión debería presentar antes una solución a los efectos que provocaría en el sector. El CESE lamenta que hoy día no exista ninguna solución al cambio de producción.

14.14 En este aspecto, el CESE destaca los beneficios ambientales del procedimiento europeo de cultivo del tabaco, ya que incluso la propia Comisión reconoce el peligro de abandono en áreas montañosas, las cuales representan el 30 % de las áreas tabaqueras. Asimismo, según informaciones de expertos en el sector⁽⁴⁾, el tabaco en Europa es cuatro veces menos contaminante que otras producciones vegetales.

⁽¹⁾ COM(2001) 264 final.

⁽²⁾ Informe de los Servicios Jurídicos del Consejo (2002): «Comunicación de la Comisión sobre desarrollo sostenible y Conclusiones del Consejo europeo de Gotemburgo versus Considerandos 5 y 6 de la propuesta de Reglamento sobre el tabaco».

⁽³⁾ OMS-OIT.

⁽⁴⁾ Régimen aplicable al sector del tabaco. Evaluación Ampliada de Impacto SEC(2003) 1023.

14.15

El estudio de impacto ⁽¹⁾ reconoce que el 81 % de la producción mundial de tabaco tiene lugar en países en desarrollo, los cuales consumen el 71 % de los cigarrillos. También que la OCM del tabaco no influye en los precios mundiales, que los mecanismos de intervención y las restituciones a la exportación desaparecieron hace una década y que la protección en frontera es muy baja.

14.16 El CESE considera muy importante la contribución de la OCM del tabaco al desarrollo sostenible de las regiones productoras, ya que combina el desarrollo económico en armonía con el respeto al medio ambiente y con condiciones laborales dignas, todo ello en su gran mayoría en zonas y regiones desfavorecidas y objetivo 1.

14.17 Asimismo, el CESE destaca la creciente preocupación de la sociedad europea por la calidad de los productos que incluye los métodos de producción y las condiciones de trabajo en las cuales se produce.

15. Conclusiones

15.1 El CESE señala la falta de coherencia en la propuesta de la Comisión y las graves repercusiones que tendrá en las regiones productoras, así como en las economías de los productores de tabaco.

15.2 El CESE considera que tras los estudios realizados dentro del sector del tabaco, la propuesta de la Comisión no presenta soluciones a los efectos que el desacoplamiento total puede provocar en el sector. Por ello, el CESE estima que la Comisión debería presentar todas las alternativas posibles para garantizar el futuro de los agricultores y de las regiones implicadas.

15.3 El CESE estima que se ha avanzado en el conocimiento de la desvinculación entre el cultivo del tabaco en Europa y el hábito de fumar. No obstante, reconoce la asociación que aún sigue haciendo la opinión pública.

15.4 El CESE solicita a la Comisión que en la reforma de la OCM del tabaco se contemple un sistema de desacoplamiento que tenga en cuenta la importancia social del cultivo, permitiendo una gran flexibilidad a los Estados miembros para contemplar las diferentes realidades productivas.

15.5 El CESE considera positivo para la reforma de la OCM del tabaco que la estructura del sector siguiera como en la actualidad, gestionada por agrupaciones de productores que han dado funcionalidad y operatividad al sector.

15.6 El CESE considera saludable que dentro del sector pudiera existir movilidad de transferencias entre cultivadores para promover una mayor viabilidad y competitividad futuras en las explotaciones y que pudiera confirmarse la opción de la readquisición de las cuotas.

15.7 Asimismo, el CESE reclama el mantenimiento de la totalidad del presupuesto en la subrubrica 1^a), dejando al Estado miembro la opción de utilizar un porcentaje para el desarrollo rural.

15.8 Debido a la especial importancia ecológica y social que tiene el cultivo del tabaco en las regiones, es preciso esta-

blecer una definición específica de los requisitos que se exigen para mantener un buen estado de los suelos desde el punto de vista agrícola y ecológico. Asimismo, es preciso prever criterios mínimos para garantizar el empleo y permitir la aceptación de estas ayudas.

LÚPULO

16. Introducción

16.1 El lúpulo es una materia prima indispensable para la fabricación de cerveza. El lúpulo (*humulus lupulus*) es una planta trepadora plurianual que se cultiva en costosas instalaciones. Esta planta confiere a la cerveza su aroma, sabor amargo y propiedades de conservación.

16.2 El 30 de septiembre de 2003, la Comisión Europea presentó un informe sobre la evolución del sector del lúpulo (COM(2003) 571 final).

16.2.1 Este amplio informe presenta una buena panorámica sobre el sector del lúpulo en su conjunto, así como sobre las disposiciones de la organización común del mercado.

16.3 En él, la Comisión valora de forma positiva los resultados de la organización común del mercado del lúpulo.

16.3.1 Así, por ejemplo, la organización común del mercado del lúpulo ha permitido acompañar de forma positiva las enormes adaptaciones del mercado en los últimos años. Los productores comunitarios de lúpulo pudieron reafirmar su posición dominante en el mercado mundial. Las medidas especiales han permitido ajustar mejor la oferta y la demanda. En los ocho Estados miembros productores de lúpulo, la estructura está caracterizada por explotaciones familiares especializadas de una superficie media de 7,8 ha, con una fuerte concentración por el lado de la demanda, las fábricas de cerveza.

16.3.2 La actual organización común del mercado del lúpulo es también el fundamento para la realización de la certificación sistemática del lúpulo, incluida una prueba completa del origen de todas las partidas y un sistema general de garantía de la calidad y de contratos.

16.4 La puesta en práctica de este sistema es competencia de las agrupaciones de productores, que la propia Comisión Europea califica de «alma» de la organización común del mercado del lúpulo. De hecho, las agrupaciones de productores tienen un papel principal en un sistema general de garantía de la calidad y de contratos que incluye una certificación preceptiva del lúpulo y una prueba completa del origen de todas las partidas. Lo mismo vale para la iniciación y la realización de proyectos en los ámbitos de calidad, cultivo, investigación, protección de las plantas, comercialización y técnicas de producción.

16.5 Los gastos del sector del lúpulo han podido mantenerse estables desde hace años en torno a los 13 millones de euros al año.

⁽¹⁾ Véase nota 9.

17. Síntesis de la propuesta de la Comisión

- 17.1 Hasta la fecha, los cultivos permanentes, como el lúpulo y los olivares, no estaban incluidos en el Reglamento (CE) nº 1782/2003. Con la propuesta de modificación del Reglamento (CE) nº 1782/2003, las ayudas directas al lúpulo establecidas en el Reglamento (CEE) nº 1696/71 por el que se establece la organización común de mercados en el sector del lúpulo se integrarán también, en lo sucesivo, en el Reglamento general por medio de pagos directos.
- 17.2 La Comisión propone la plena integración de la prima por el lúpulo en el régimen de pago único. La cuantía de la prima seguirá siendo de 480 euros por ha, sin sufrir modificaciones.
- 17.3 A pesar de todo, la Comisión propone que los Estados miembros puedan retener de forma facultativa hasta un 25 % del componente de los límites máximos nacionales de la producción de lúpulo.

18. Observaciones

- 18.1 El CESE considera consecuente y coherente que la Comisión, tras las decisiones para la reforma de la PAC (decisiones de Luxemburgo) de 26 de junio de 2003, quiera integrar a partir de ahora las ayudas directas para el lúpulo en el Reglamento general sobre las ayudas directas y mantener el importe actual de las ayudas. En cualquier caso, debería garantizarse que la producción del lúpulo de la UE, incluidos los nuevos miembros, pueda seguir manteniendo su posición dominante en la producción mundial.
- 18.2 El CESE asume las conclusiones del Consejo de Luxemburgo y los argumentos esgrimidos por la Comisión

para facilitar la aplicación de un desacoplamiento parcial en aquellos sectores con especial peligro de abandono de la producción o desequilibrio. Por consiguiente, el Comité recomendaría que, en todos los Estados miembros productores de lúpulo, un determinado porcentaje de las ayudas directas siguiera vinculado a la producción de lúpulo.

- 18.2.1 A juicio del CESE, el porcentaje de vinculación en el sector del lúpulo debería elevarse del 25 % propuesto inicialmente por la Comisión al 40 %, a fin de poder considerar adecuadamente el irrenunciable trabajo de las agrupaciones de productos. Asimismo, las superficies de lúpulo abandonadas en el marco del programa especial se deberían tener en cuenta a la hora de calcular el importe de referencia.

18.2.2

Igualmente, dado que los Estados miembros pueden optar entre dos tipos de aplicación: por explotación (artículos 51 a 57) o regional (artículo 58 y siguientes), el CESE señala que, si un Estado miembro se decidiera por la aplicación regional, las actuales ayudas al lúpulo se reducirían de forma considerable y revertirían en beneficio de otras actividades agrarias.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)»

(COM(2003) 541 final)

(2004/C 110/21)

El 17 de septiembre de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la comunicación mencionada. La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2004 (Ponente: Sr. GREEN). En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (reunión del 26 de febrero) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen. 1. **Antecedentes**

- 1.1 La transición del sistema analógico al digital en el ámbito de la radiodifusión es un proceso complejo cuyas implicaciones sociales y económicas superan con mucho el marco de una simple migración de carácter técnico. La sustitución del sistema analógico por el digital conlleva un gran número de ventajas por lo que se refiere a la eficacia de utilización de las frecuencias y de aumento de las posibilidades de transmisión, lo que permitirá mejorar la gama de servicios, ofrecerá más posibilidades de elección al consumidor y dará lugar a un aumento de la competencia. Estas ventajas se mencionan en el Plan de acción *eEurope 2005*.⁽¹⁾
- 1.2 El objetivo del Plan de acción *eEurope 2005* es crear un entorno favorable para la inversión privada y la creación de empleo, incrementar la productividad, modernizar el sector público y dar a todos la oportunidad de participar en la sociedad global de la información. Por este motivo, la Comisión Europea desea fomentar los servicios, las aplicaciones y los contenidos seguros basándose en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible.
- 1.3 No obstante, la Comisión no se pronuncia sobre un calendario para el cierre de los sistemas analógicos, pues es ésta una decisión que compete a los Estados miembros o a los entes regionales. Esta problemática atañe precisamente a la radiodifusión terrestre.
- 1.4 La Comunicación de la Comisión subraya las numerosas ventajas de la transición al sistema digital en la UE, aunque éstas se ven contrapesadas por una serie de obstáculos importantes vinculados a la migración. Por ello, se considera que en algunos casos se justificaría una intervención política destinada a resolver estos problemas, y algunos requisitos generales que se tendrían que respetar en estas intervenciones.

2. Observaciones generales

- 2.1 El CESE está de acuerdo con la afirmación de la Comisión en cuanto a que la transición de un sistema al otro implica

mucho más que una simple migración tecnológica. Teniendo en cuenta el papel de la radio y la televisión en la sociedad moderna, las consecuencias no son únicamente de índole económica, sino también social y política. La transición tendrá repercusiones para el conjunto de segmentos de la cadena de valor de la radiodifusión, es decir, la producción del contenido, la transmisión y la recepción.

- 2.2 Por consiguiente, el paso de un sistema al otro es un proceso largo y complejo, que comporta un gran número de variables y tiene repercusiones para todos los grupos de la sociedad: los consumidores, las empresas y los poderes públicos.
- 2.3 En un contexto en el que las tecnologías de producción y consumo van pasando, cada vez en mayor grado, al sistema digital, cabe considerar como una hipótesis de trabajo realista que, a medio plazo, la difusión digital sustituya a la analógica.
- 2.4 En principio, las leyes del mercado y la demanda de los usuarios deben ser el motor que impulse el proceso de transición. Esto implica, entre otras cosas, que el papel y la función de las actividades del servicio público deben debatirse y adaptarse a una situación en la que el desarrollo tecnológico modifica las condiciones del mercado y proporciona nuevos servicios. No obstante, las autoridades públicas tienen la obligación de crear las condiciones para que, cuando los mercados estén suficientemente maduros para hacer frente a los riesgos de la transición, se garantice la transparencia total del proceso de cambio de manera que no se genere exclusión social y que todos los sectores de la población puedan disfrutar de los potenciales beneficios, al tiempo que se cumplan criterios elevados de calidad y se aseguren las normas del servicio público inherentes a los servicios de radiotelevisión.
- 2.5 No obstante, el CESE reconoce que, como señala la Comisión, existen determinados problemas específicos, en particular en el ámbito de la televisión. Algunos se hallan directamente vinculados al desarrollo de la televisión digital, otros son propios de la televisión en general.

- 2.6 Tradicionalmente han existido tres técnicas de difusión: terrestre, por cable o por satélite. La extensión de cada una de ellas ha dependido de ciertas condiciones sociales o geográficas. Hasta ahora, el desarrollo de la televisión digital se ha basado en la televisión de pago por satélite. Sin embargo, el hecho de que el crecimiento de la televisión de pago se haya ralentizado puede ser un indicio de que la televisión digital necesita nuevos estímulos distintos de la televisión de pago tradicional.

⁽¹⁾ COM(2002) 263 final, *eEurope 2005*: Una sociedad de la información para todos
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/eeurope2005_en.pdf

2.7

El ámbito de la televisión tiene una especial importancia en el plano político y social, lo que por lo general ha justificado ciertas exigencias mínimas en materia de calidad y pluralismo y ha dado pie a una reflexión sobre las disfunciones del mercado.

2.8 Por este motivo, en los sectores de la radio y la televisión existe una tradición intervencionista más sólida que en otros sectores de la información y la comunicación como pueden ser las telecomunicaciones. Son muchos los argumentos que pueden admitirse en favor de una eventual intervención política coordinada a nivel de la UE; al mismo tiempo, es importante que cada país aplique sus propias modalidades de transición, en función de sus tradiciones específicas y de su situación, en particular por lo que se refiere a las distintas redes (satélite y cable).

2.9 Por ello es conveniente reafirmar los principios y directrices de la política audiovisual de la Comisión recogidos en su Comunicación de 14 de diciembre de 1999 (COM(1999) 657 final), como son los de proporcionalidad, subsidiariedad, separación de las legislaciones relativas a la transmisión y el contenido, reconocimiento del papel de la televisión pública y necesidad de transparencia de su financiación, así como la autorregulación respecto de los poderes político y económico.

3. Observaciones específicas

3.1 En un modelo de transición basado en el mercado y la demanda, resulta esencial que el cambio venga impulsado tanto por los usuarios como por los operadores.

3.2 La transparencia tiene una importancia fundamental, tanto para el usuario como para el operador, ya se trate de los servicios existentes o de los nuevos.

3.3 Por lo que se refiere a los servicios existentes, se trata, sobre todo, de la obligación de transmitir ciertos canales (obligaciones «must carry»), por la que se garantiza el libre acceso a las cadenas del servicio público. Sin embargo, seguirá siendo indispensable garantizar un período experimental más amplio para que la migración sea gradual y sin solución de continuidad, al tiempo que no agrave la exclusión social y cultural.

3.4 Para los usuarios, resulta especialmente importante clarificar los problemas en materia de derechos de autor derivados del libre acceso a los canales gratuitos o de servicio público de los países vecinos, de modo que no comprometan la tecnología digital. Los problemas en materia de derechos de autor son tratados separadamente por otro grupo de estudio.

3.5

Por lo que se refiere a los nuevos servicios, el CESE está de acuerdo con la Comisión en que es importante que los poderes públicos impulsen la oferta de contenidos de valor añadido en las redes de televisión, garantizando la difusión de la información de la administración. En este sentido, también es necesario insistir en la neutralidad tecnológica, en particular por lo que se refiere a la relación entre la comunicación de masas en el sentido tradicional del término y los nuevos servicios móviles.

3.6 Este aspecto tiene también una importancia crucial para la asignación o la distribución de frecuencias en el futuro.

3.7 El Comité insiste en la importancia de que se establezcan nuevos modelos comerciales que garanticen el equilibrio entre la televisión gratuita y los servicios de pago en el contexto de la difusión de la televisión digital en el futuro. Ello implica asimismo que se confiera al servicio público una función relevante, adaptada a las nuevas condiciones del mercado y a las nuevas circunstancias sociales que se derivan del desarrollo tecnológico, en relación con la distribución de frecuencias, para lo que será particularmente

necesaria la cooperación a nivel europeo, en especial en lo que respecta a la coordinación de las frecuencias y al intercambio de información como, por otra parte, el propio Consejo ya subrayó a la Comisión ⁽¹⁾.

4. Conclusiones

4.1 La transición de la radiodifusión analógica a un sistema digital tiene implicaciones decisivas tanto en el plano político como en el industrial.

4.2 La intervención de los poderes públicos puede impulsar el proceso de migración; éstos deben velar por que dicho proceso resulte equitativo y transparente, de modo que se garantice su comprensión tanto por parte del público en general como de los usuarios. Las autoridades nacionales tienen un papel fundamental en este sentido, al mismo tiempo que la coordinación a nivel comunitario resulta importante.

4.3 Conviene velar por que se establezcan modelos comerciales duraderos en materia de radiodifusión, con el fin de garantizar el mantenimiento de un equilibrio entre la difusión digital gratuita y los servicios de pago. En este sentido, no hay que olvidar que hasta ahora, el «modelo europeo», que combina la difusión gratuita/oferta de servicio público con los servicios de pago, ha resultado viable, aunque ahora ha de hacer frente a los desafíos que plantean las nuevas condiciones del mercado y el desarrollo tecnológico.

4.4

Por ello, se considera indispensable la coordinación de los poderes públicos a nivel de la UE al objeto de garantizar la proporcionalidad y la limitación indispensable de su intervención para garantizar los objetivos señalados de carácter social, la accesibilidad de los precios y la universalidad y continuidad en la prestación del servicio público audiovisual.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo de 26 de junio de 2000 relativas a la Comunicación de la Comisión sobre los principios y directrices de la política comunicativa en el sector audiovisual en la era digital (DO C 196 de 12.7.2000, p. 1, Considerando 13).

Dictamen de la Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Medidas de apoyo al empleo»

(2004/C 110/22)

El 17 de julio de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre las «Medidas de apoyo al empleo». La Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 2004 (ponente: Sra. HORNUNG-DRAUS, coponente: Sr. GREIF). En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 26 de febrero de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 10 votos en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen. 1. **Síntesis y valoración general**

El CESE acoge favorablemente el Informe del Grupo de trabajo europeo sobre el empleo, presidido por el Sr. Kok, en el que se ha realizado un análisis muy ponderado de los actuales retos en materia de política de empleo. Se demuestra claramente a los Estados miembros la urgencia de las reformas.

1.1. Cabe acoger favorablemente el método del Grupo de trabajo, consistente en facilitar mediante la evaluación comparativa y la indicación de «buenas prácticas» propuestas claras para mejorar las medidas de apoyo al empleo. Para fortalecer la competitividad internacional de Europa de una manera que garantice la estabilidad social y crear más empleo, el CESE considera especialmente importantes las siguientes medidas propuestas por el Grupo de trabajo:

- Fomento de una cultura del empresariado y reducción de los excesivos obstáculos administrativos y de regulación para la creación y la gestión de empresas.
- Refuerzo de la innovación y la investigación potenciando las inversiones en este ámbito y fomentando al mismo tiempo un entorno que favorezca la innovación.
- Aumento de la flexibilidad – para trabajadores y empresarios, sin perder de vista el necesario equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el mercado de trabajo, para lo cual también es necesario vincular nuevas formas de flexibilidad en el mercado de trabajo con nuevas formas de seguridad.
- Organización de impuestos y contribuciones sociales de manera que no representen un obstáculo para nuevas contrataciones, siempre que con ello no se

ponga en entredicho el fundamento financiero ni la función social de los sistemas de seguridad social.

- Aumento del empleo femenino mediante la creación de condiciones que fomenten la conciliación del trabajo con la vida familiar, en particular en lo que se refiere al cuidado de los niños.
 - Creación de incentivos para que los trabajadores se jubilen más tarde y para que los empresarios contraten y conserven a trabajadores de más edad, mediante condiciones adecuadas en materia de política de personal y de mercado de trabajo.
 - Aumento del nivel de formación básica y esfuerzos en el ámbito de la educación y formación profesional primarias, así como para adaptar mejor la educación superior a las necesidades del mercado de trabajo.
 - Fomento del aprendizaje permanente contando con todos los protagonistas relevantes – el Estado, los ciudadanos y la economía;
 - Urgente y necesaria intensificación de la lucha contra el desempleo en todos los niveles: en Europa, a escala nacional en los Estados miembros y en el nivel local.
 - Refuerzo del papel de los Parlamentos nacionales y de los agentes sociales en el proceso de elaboración de los planes de acción nacionales.
- 1.2. El CESE se congratula de que el Grupo de trabajo también aborde la aplicación de las reformas propuestas. Con frecuencia deberían realizarse precisamente en este ámbito mayores esfuerzos. El público debe estar aún más convencido que hasta ahora de que, con reformas estructurales equilibradas desde el punto de vista económico y social, se fortalecerá a Europa y se mejorará la situación del mercado de trabajo.

Al mismo tiempo, el CESE valora de manera crítica distintos aspectos del Informe del Grupo de trabajo:

- Hubiera sido deseable que el Grupo de trabajo hubiese examinado de manera todavía más amplia en algunos capítulos los desafíos en materia de política de empleo, por ejemplo, centrándose más en la transmisión de conocimientos científicos y competencias sociales clave o la reducción de obstáculos para una gestión empresarial exitosa.

— No se valora de manera suficiente que una política de empleo eficaz, además de medidas estructurales en el mercado de trabajo, requiere una política macroeconómica orientada hacia el crecimiento y el empleo.

— No se aborda con suficiente detalle la importante cuestión del fomento de la integración sostenible de los jóvenes en el mercado de trabajo. Además, el informe no aborda –junto al papel indiscutido que desempeñan en este ámbito los agentes sociales– la importancia de organizaciones sociales como las ONG, las asociaciones benéficas y las cooperativas, que se comprometen en favor de los desempleados y las personas excluidas de la sociedad.

— En el marco de las inversiones en capital humano, se hace referencia a contribuciones legalmente obligatorias de todas las empresas como una de las posibles soluciones para el reparto de costes entre los empresarios. No obstante, debido a las correspondientes especificidades nacionales, cabe preguntarse si este tipo de planteamiento es la vía adecuada para fomentar las inversiones en capital humano en todos los Estados miembros. Por el contrario, en algunos casos parece deseable fomentar la expansión de soluciones en forma de financiación común y fondos de carácter voluntario, incluidos los convenios de los agentes sociales, por ejemplo a escala local, regional, sectorial y nacional, a fin de permitir sobre todo a las PYME potenciar sus inversiones en capital humano.

— Aunque en los capítulos temáticos se ha logrado un equilibrio entre el fomento de la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo, el capítulo 5 y último sobre la gobernanza deja mucho que desear a este respecto, en detrimento de las necesarias seguridades que requiere un mercado de trabajo flexible.

— No se aborda la cuestión de la influencia que tiene la legislación a escala comunitaria sobre la actual situación de la política de empleo.

— No se trata de manera satisfactoria la relación de las medidas activas reclamadas en el informe para fomentar el desarrollo del empleo, que están necesariamente vinculadas a costes adicionales para el sector público, con la exigencia de llevar a cabo estas reformas en el marco de las obligaciones presupuestarias derivadas del Pacto de estabilidad y crecimiento.

1.3. El desarrollo del empleo constituye un asunto central para el CESE, que seguirá con mucha atención y activamente su evolución ulterior. El CESE espera que las observaciones anteriores sean tomadas en consideración en los nuevos debates sobre este asunto.

1.4. En este contexto, el CESE reitera su convencimiento ya manifestado en repetidas ocasiones de que la manera principal de lograrlo es con una importante participación de los agentes sociales en el marco de su autonomía en todos los niveles y en todas las fases de la estrategia europea en

materia de empleo, desde la elaboración, pasando por la aplicación hasta la evaluación, así como implicando a los Parlamentos nacionales en los procedimientos nacionales correspondientes. Para poder realizarlo, deberán adaptarse en consecuencia los plazos correspondientes.

2. Introducción

2.1. Un nivel elevado de empleo es una contribución esencial para el desarrollo sostenible de toda sociedad. El empleo es un requisito fundamental para la integración de diversos grupos sociales en un sistema social eficaz y una contribución esencial para la integración social. Tiende puentes entre los jóvenes y las personas de más edad, entre los ciudadanos de distintas regiones y estratos sociales. La garantía del empleo y su desarrollo cualitativo y cuantitativo es una tarea urgente, habida cuenta del elevado nivel de desempleo en toda Europa.

2.2. Las tasas de desempleo persistentemente elevadas y ahora de nuevo en aumento en muchos Estados de la Unión Europea ocasionan acuciantes problemas económicos y sociales. Se pide a todos los Estados miembros que otorguen la máxima prioridad a la mejora de la situación del mercado de trabajo fomentando el crecimiento de la economía y del empleo y a la reducción del elevado nivel de desempleo. El objetivo es hacer realidad las orientaciones de la Unión Europea establecidas en el año 2000 en Lisboa. En virtud de las mismas, la Unión Europea deberá convertirse en el año 2010 en el espacio económico basado en el conocimiento más competitivo y dinámico del mundo, capaz de lograr un crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. Este objetivo incluye los ámbitos del crecimiento económico (3 % anual), el empleo (en particular, una tasa de empleo del 70 %) y la cohesión social.

2.2.1. El CESE se atiene además a su afirmación de que en muchos Estados miembros, en comparación con los objetivos de Lisboa –defendidos y apoyados por el Comité– aún existen debilidades y carencias significativas, en particular en lo relativo al nivel de empleo, la lucha contra el desempleo y la productividad⁽¹⁾. Para solventarlas, también es necesario en primer lugar examinar las causas de la situación actual. Entre ellas se encuentran factores como la velocidad cada vez mayor de las transformaciones tecnológicas, que hacen necesaria una adaptación permanente de los conocimientos a nuevos requisitos. Otro factor es la reacción insuficiente de los Estados miembros a la creciente globalización, que también obliga a las empresas a adaptar sus estructuras cada vez con mayor rapidez y frecuencia para poder seguir siendo competitivas. Otro ejemplo que puede mencionarse es la previsión no siempre suficiente de las necesidades futuras en materia de cualificación y la correspondiente orientación de los ciudadanos en materia de formación.

(1) Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos» (DO C 133 de 6.6.2003).

2.2.2.

A fin de poder reaccionar adecuadamente a los problemas existentes, es necesario en particular examinar los siguientes conjuntos de cuestiones:

- Medidas para fomentar el crecimiento económico: La interconexión temporal de las directrices en materia de política de empleo y las orientaciones generales de política económica favorece los objetivos de Lisboa. Para fomentarlo más deberá buscarse una mayor interdependencia de los procesos en cuanto al contenido. El CESE está convencido de que «en ausencia de un crecimiento económico fuerte y sostenible será difícil alcanzar los otros objetivos acordados en Lisboa»⁽¹⁾. Los objetivos de Lisboa requieren una mayor orientación de la política económica europea hacia el objetivo del crecimiento del empleo. Junto a las medidas de apoyo al empleo y al mercado de trabajo también debe prestarse atención a la política económica general, para que la prioridad consista «en emprender una nueva dinámica europea de crecimiento de la que dependerá la reactivación del empleo, basándose en unos objetivos más precisos, una aplicación más eficaz y una definición más coherente de las OGPE»⁽²⁾.
- Comercio internacional, sistemas de libre comercio, globalización: Se crearán oportunidades para el crecimiento económico y el empleo, pero también nuevos desafíos. En consecuencia, las empresas deberán adaptar sus estructuras con una frecuencia y rapidez cada vez mayores para poder seguir siendo competitivas. Esta necesidad tiene repercusiones importantes en el desarrollo económico y social de Europa. No afecta exclusivamente a las grandes empresas, sino también, y, en particular, a las pequeñas. El CESE también ha abordado este conjunto de cuestiones en distintos dictámenes⁽³⁾.
- Estructuras relevantes para el empleo en los distintos Estados miembros de la UE: El Grupo de trabajo sobre el empleo señaló en su informe de noviembre de 2003 medidas prácticas de reforma, que ahora deberán hacer suyas los Estados miembros de la UE. El presente Dictamen de iniciativa del CESE se ocupa de este conjunto de cuestiones.

2.3. El CESE acoge favorablemente la creación del Grupo de trabajo europeo sobre el empleo bajo la dirección de Wim KOK. En el último Consejo Europeo de primavera, se creó el Grupo de trabajo europeo sobre el empleo para indagar sobre los desafíos en materia de política de empleo y señalar propuestas prácticas de reforma, tanto para el nivel de la UE como para los Estados miembros, así como para facilitar nuevas contribuciones sobre la estrategia europea de empleo. El Grupo de trabajo señala a los gobiernos la necesidad urgente de reformas radicales y pide a los Estados miembros actuales y futuros que también pongan realmente en práctica estas reformas.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros» DO C 208 de 3.9.2003.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Orientaciones generales de política económica 2003» (DO C 133 de 6.6.2003); véanse asimismo el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La gobernanza económica en la UE» (DO C 85 de 8.4.2003); Dictamen del CESE ECO/110 sobre las «Orientaciones generales de política económica 2003-2005» de 11.12.2003.

⁽³⁾ Véanse, entre otros, Documento informativo del CESE: «Dominar la mundialización, una necesidad para los más débiles»; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una OMC con rostro humano: propuestas del CESE» (DO C 133 de 6.6.2003); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Preparación de la V Conferencia Ministerial de la OMC» (DO C 234 de 30.9.2003).

2.3.1. En noviembre de 2003, el Grupo de trabajo presentó su Informe, que aborda los siguientes ámbitos:

- «Adaptabilidad» (fomento de creación de empresas y de un máximo de puestos de trabajo, desarrollo y difusión de la innovación y la investigación, fomento de la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo).
- «Mercados de trabajo» (hacer que trabajar sea rentable, refuerzo de medidas activas de apoyo al mercado de trabajo, aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo, estrategias de reacción al envejecimiento de la población, integración de minorías e inmigrantes).
- «Inversión en capital humano» (lograr un nivel de formación más alto, reparto de los costes y las responsabilidades, facilitar el acceso al aprendizaje permanente).
- «Movilizar para las reformas» (movilización de la sociedad, introducción de reformas, mejora del efecto de palanca de los instrumentos de la UE).

2.3.2. El Informe del Grupo de trabajo identifica cuatro factores clave necesarios para aumentar el empleo y la productividad:

- una mayor adaptabilidad por parte de los trabajadores y de las empresas;
- que el mercado de trabajo ejerza un mayor atractivo para un mayor número de ciudadanos;
- más inversiones, y más eficaces, en capital humano;
- una aplicación más eficaz de las reformas a través de mejores medidas de apoyo al empleo.

2.3.3. El CESE acoge favorablemente en su mayor parte el informe presentado por el Grupo de trabajo. El Grupo de trabajo sobre el empleo ha logrado un análisis muy equilibrado de los desafíos actuales en materia de política de empleo. No obstante, el CESE se muestra crítico con distintos aspectos del mismo.

El Informe del Grupo de trabajo sobre el empleo señala a los responsables políticos de los Estados miembros y del nivel comunitario la urgencia con que es necesario introducir y aplicar las reformas para que la Unión Europea pueda cumplir el objetivo que se fijó en Lisboa de convertirse en el año 2010 en el espacio económico basado en el conocimiento más competitivo y dinámico del mundo, capaz de lograr un crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social.

2.4. Para apoyar el proceso de Lisboa, es importante y oportuno realizar una evaluación comparativa como proceso de aprendizaje a escala europea en el marco de la estrategia europea de empleo, dejando, no obstante, las competencias a los distintos Estados miembros⁽⁴⁾. Europa puede proponer un marco y los Estados miembros sugerir cómo rellenarlo. La estrategia europea de empleo contribuye positivamente a proporcionar un marco útil y un impulso importante para resolver los desafíos nacionales y locales señalando problemas en los mercados de trabajo de la UE y coordinando a escala europea las medidas relativas al mercado de trabajo. Se pide a los Estados miembros que incorporen ahora este impulso a sus políticas.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la «Estrategia Europea de Empleo» (DO C 133 de 6.6.2003), Dictamen del CESE sobre las «Directrices para las políticas de empleo» (DO C 208 de 3.9.2003).

2.4.1.

La nueva orientación a medio plazo de las directrices para las políticas de empleo con el horizonte del año 2010 es sensata y adecuada⁽¹⁾. Una mayor estabilidad y una perspectiva a más largo plazo respaldan una política que, junto a medidas a corto plazo, también busca una orientación a medio y largo plazo, haciendo así posible orientaciones de futuro fundamentales. El refuerzo de la coherencia y la complementariedad mediante la mayor coordinación temporal de las directrices para las políticas de empleo y las orientaciones generales de política económica, así como de los demás procesos en el marco del método abierto de coordinación (inclusión social, pensiones, etc.) respalda los objetivos de Lisboa. El CESE considera importante intentar un mayor desarrollo de la vinculación de los procesos de coordinación en cuanto al contenido. Al mismo tiempo, debería darse un mayor peso específico a los aspectos de la aplicación de las directrices en los Estados miembros, a los resultados y a la evaluación. Tampoco puede pasarse por alto que el éxito de una estrategia europea de empleo que conduzca a aumentar el empleo es una contribución fundamental a la integración social. En este contexto, el CESE señala que los objetivos en materia de política económica, de empleo y social, tal y como se formularon en Lisboa, forman un conjunto y no pueden considerarse de manera aislada.

2.5. Además, debido sobre todo a la inminente ampliación, Europa está en puertas de experimentar grandes transformaciones. Un mercado interior de más de 450 millones de personas, el desarrollo de nuevos mercados y de las infraestructuras transfronterizas traen consigo una nueva dinámica económica para toda Europa y también tendrán una gran repercusión en el ámbito del empleo. Así pues, los objetivos comunitarios de Lisboa en materia de empleo afrontan asimismo una importante prueba. Por este motivo, se pide a los actuales Estados miembros que desarrollen las disposiciones nacionales también en materia de política de empleo para que estén preparados para los nuevos desafíos. Al mismo tiempo, la Unión Europea debería prestar especial atención a las necesidades de los nuevos Estados miembros en el desarrollo de sus estrategias de empleo, para que estos países también puedan cumplir realmente los objetivos comunitarios en materia de empleo. El CESE ha tratado en profundidad estos asuntos en el marco de los comités consultivos mixtos con representantes de la sociedad civil organizada de los países de la adhesión⁽²⁾.

Medidas de fomento del empleo

3. Mejorar la adaptabilidad

3.1. El desarrollo económico y el desarrollo del empleo guardan entre sí una estrecha relación. El crecimiento económico y un ambiente propicio a las inversiones son los requisitos fundamentales para la creación de nuevos puestos de trabajo y la preservación del empleo ya existente. El éxito económico es el fundamento para la creación y la consolidación sostenibles de puestos de trabajo. Una combinación de políticas macroeconómicas moneta-

rias, fiscales y salariales (que tenga en cuenta las competencias y la autonomía de cada uno de los protagonistas) favorable al empleo y que fomente la competitividad internacional es una condición necesaria para devolver a la economía europea a una senda de crecimiento que permita el mejor aprovechamiento posible del potencial de crecimiento y empleo de la Unión.

3.2. Para ello, el CESE considera necesario poner a disposición de las empresas unas condiciones marco que refuercen su capacidad operativa y les permitan concentrarse en su actividad principal y poder crear puestos de trabajo y, al mismo tiempo, plantearse su responsabilidad social⁽³⁾. Para que las empresas puedan aprovechar plenamente el potencial de creación de puestos de trabajo, el CESE subraya el planteamiento del Grupo de trabajo sobre el empleo consistente en facilitar la creación y expansión de empresas, por ejemplo, reduciendo los excesivos obstáculos administrativos y de regulación para la creación y gestión de empresas y ofrecer a estas empresas asesoramiento y apoyo al mismo tiempo mediante la creación de centros de servicios (ventanillas únicas).

3.3. El CESE considera que, junto con el fomento de la actividad empresarial existente, en particular también en las PYME, se debería prestar especial atención al desarrollo del espíritu empresarial y al fomento de la creación de empresas⁽⁴⁾. Las bases de este espíritu empresarial ya podrían sentarse en el marco de la educación. En el año 2000 se establecieron en la Carta europea de la pequeña empresa requisitos importantes que deberían adoptarse para fortalecer a las pequeñas empresas⁽⁵⁾. El CESE se congratula de que el Grupo de trabajo sobre el empleo se haya ocupado de manera intensiva de los requisitos que son necesarios para facilitar la creación de empresas. Como se señala con razón en el Informe, es especialmente necesario reducir el tiempo que hace falta para crear una empresa y los costes que ello conlleva. Sobre este punto existen fuertes discrepancias en los Estados miembros de la UE, que deberían solventarse. El Informe del Grupo de trabajo también indica condiciones importantes para el desarrollo de PYME, como el acceso a la financiación. Asimismo, debería aprovecharse y ampliarse el alto potencial de empleo de las pequeñas y medianas empresas. Para ello debería prestarse también atención al fomento del empleo en las pequeñas empresas. Con el fin de permitir a los ciudadanos desempeñar una actividad empresarial autónoma y prepararse para esta actividad, debería ofrecerse a las personas interesadas la formación y el apoyo adecuados, por ejemplo, agrupando las informaciones disponibles en determinados lugares. Los jóvenes empresarios deberían considerar el potencial de desarrollo de determinados sectores como la «asistencia» o el «medio ambiente». El CESE ya ha señalado en este contexto el creciente potencial de empleo de la economía social⁽⁶⁾. El CESE también considera que la exhortación que se hace en el Informe del Grupo de trabajo a los Estados miembros para que fomenten una cultura empresarial y eliminen la estigmatización del fracaso también son planteamientos importantes.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre las « Directrices para las políticas de empleo» (DO C 208 de 3.9.2003).

⁽²⁾ Véanse, entre otros, REX/130 – 2003 «La formación profesional y el aprendizaje permanente y su repercusión sobre el empleo en Estonia»; REX/148 – 2003 «Declaración conjunta»; REX/087 – 2002 «La situación de las PYME húngaras a la luz de la política de la Unión Europea sobre las PYME» (Títulos provisionales, al no estar disponible la versión española)

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde - Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas», de 20.3.2002 (DO C 125, de 27.5.2002)

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el «Libro Verde – El espíritu empresarial en Europa».

⁽⁵⁾ Carta europea de la pequeña empresa, junio de 2000; Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Carta europea de la pequeña empresa» (DO C 204 de 18.7.2000).

⁽⁶⁾ Véase sobre la economía social el Dictamen del CESE sobre «Economía social y mercado único» (DO C 117, de 26.4.2000).

3.4.

El CESE considera asimismo que el fomento de la innovación y la investigación y su difusión, mencionado por el Grupo de trabajo en su Informe, es un elemento decisivo para mejorar la adaptabilidad y la calidad del trabajo. La creciente interdependencia económica en un mundo global convierte a la capacidad de innovación en una importante ventaja competitiva- en beneficio de las empresas y los trabajadores. En este sentido, el Comité acoge favorablemente la argumentación del Grupo de trabajo para aumentar los gastos de investigación y desarrollo en los Estados miembros con arreglo a los objetivos del Consejo Europeo de marzo de 2003 (3 % del PIB). No obstante, deberá fomentarse al mismo tiempo la creación de un entorno en el que se favorezcan la transformación de ideas y la investigación en innovación.

3.5. Se pide a los Estados miembros que, con arreglo a sus estructuras nacionales, adopten las medidas necesarias para que las empresas y los trabajadores puedan reaccionar mejor ante una transformación que avanza cada vez con mayor rapidez. En este contexto, el CESE considera que es necesario encontrar el equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad en los mercados de trabajo, para que las empresas tengan la posibilidad de ofertar con éxito más empleo y los trabajadores mantengan a la vez la seguridad necesaria. El CESE acoge favorablemente el planteamiento equilibrado que presenta el Grupo de trabajo en el capítulo relativo al fomento de la flexibilidad y la seguridad en el mercado de trabajo. Aunque las condiciones empresariales y estructurales están organizadas de distinta manera en los Estados miembros, pueden identificarse en este contexto aspectos comunes que, en opinión del CESE, deberían valorarse especialmente:

- Modernización y mejora de los sistemas de seguridad social para adaptarlos a las circunstancias actuales, manteniendo al mismo tiempo su función de protección social.
- Refuerzo de la flexibilidad empresarial mediante una mayor adaptación de las condiciones generales a las necesidades de las empresas y su personal, garantizando a la vez una seguridad adecuada para los trabajadores.
- Fomento y consolidación de formas de empleo flexibles, como el trabajo temporal, que puede servir de trampolín —en la medida en que lo deseen los trabajadores— para una relación de empleo sostenible, teniendo en cuenta la igualdad de trato y la protección de los trabajadores. También es importante promover formas innovadoras de organización del trabajo (como, por ejemplo, el teletrabajo). Además, deberían vincularse nuevas formas de flexibilidad en el mercado de trabajo con nuevas formas de seguridad. En este contexto, recae una gran importancia sobre los agentes sociales a la hora de establecer las condiciones generales correspondientes, entre otros aspectos, también en el ámbito de la política de convenios colectivos.
- Fomento de la movilidad geográfica entre los Estados miembros de la UE, así como en el interior de los mercados de trabajo de los Estados miembros, por ejemplo, superando los problemas lingüísticos y culturales o las barreras administrativas.

4. Hacer más atractivo el mercado de trabajo para un mayor número de ciudadanos

4.1. El Grupo de trabajo sobre el empleo, cuando se refiere a «hacer que trabajar sea rentable» aborda un aspecto impor-

tante. Los sistemas fiscales y de protección social de los Estados miembros deben organizarse de manera que resulte rentable para los trabajadores incorporarse al mercado de trabajo, permanecer y avanzar en el mismo. No obstante, el CESE considera que una política de este tipo sólo puede tener éxito si se acompaña de medidas que aumenten el número de puestos de trabajo disponibles y —como dice el Grupo de trabajo— también impidan que algunos ciudadanos se queden atrapados en puestos de trabajo con salarios muy bajos o de escasa cualificación o en periodos repetidos de desempleo. En este contexto, también es importante la transformación del trabajo ilegal en empleo legal, que puede lograrse con medidas combinadas de control e incentivación, así como con una reducción de los impuestos sobre el trabajo, como ya ha señalado el CESE en el marco de su dictamen sobre el futuro de la estrategia europea de empleo ⁽¹⁾. Los impuestos y contribuciones sociales deberán organizarse de manera que no se pongan en tela de juicio la solidez financiera de los sistemas de seguridad social ni las responsabilidades del Estado en materia de infraestructuras.

- 4.2. El CESE considera un objetivo importante el fomento de medidas activas y preventivas para los desempleados y los desocupados. Deberían organizarse instrumentos de política del mercado de trabajo consecuentes con la reinserción de los desempleados en el primer mercado de trabajo. Deberá otorgarse un valor especial a la evaluación de estas medidas. Al mismo tiempo, es importante animar a los desempleados a buscar por sí mismos activamente un puesto de trabajo. Los obstáculos que pueden presentarse a este procedimiento activo deberían eliminarse, por ejemplo, con servicios a medida. Las oficinas de empleo han de desempeñar un papel importante en este contexto. Debe buscarse una estrecha colaboración entre las agencias de colocación y las empresas, para facilitar así una adaptación flexible a las necesidades cambiantes del mercado de trabajo. El CESE también acoge favorablemente las recomendaciones del Grupo de trabajo sobre la prevención y la activación y subraya que, en caso de reestructuraciones empresariales, debería otorgarse prioridad a las medidas activas sobre las pasivas, debiendo contarse también entre las primeras la información y la consulta de los trabajadores. Los agentes sociales europeos han prestado una primera contribución al respecto con las «Orientations for reference in managing change and its social consequences» (Orientaciones de referencia para gestionar el cambio y sus consecuencias sociales) ⁽²⁾, acogidas favorablemente por el CESE.
- 4.3. Hubiera sido deseable que el Grupo de trabajo hubiese hecho mayor hincapié en medidas para la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo y para combatir el desempleo juvenil. Precisamente en una situación económica y en un mercado de trabajo difíciles, los jóvenes necesitan un apoyo suficiente para poder acceder al mercado de trabajo. En este contexto, se pide a todos los protagonistas del mercado de trabajo que examinen su contribución actual y sus políticas para combatir el desempleo juvenil. Todos los cursos de formación para jóvenes, en particular en lo que se refiere a las profesiones tradicionales, deberían abarcar el desarrollo de capacidades que sean importantes para la cada vez más pujante sociedad del conocimiento. El CESE ha abordado este asunto de manera intensiva en distintos dictámenes ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Estrategia Europea de Empleo» (DO C 133 de 6.6.2003).

⁽²⁾ «Orientations for reference in managing change and its social consequences», 16.10.2003, UNICE, ETUC, CEEP, UEAPME.

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco de la Comisión Europea - Un nuevo impulso para la juventud europea» (DO C 149 de 21.6.2002); «Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Blanco sobre política en favor de los jóvenes» (DO C 116 de 20.4.2001).

4.4.

Ciertos grupos de personas, como, por ejemplo, las personas con desventajas, como las personas con discapacidad o escasamente cualificadas, pero también determinados grupos de inmigrantes que afrontan dificultades adicionales en el mercado de trabajo, precisan a menudo condiciones especiales que les permitan y les faciliten su incorporación o permanencia en el mercado de trabajo. La integración de estas personas es una tarea importante de la sociedad. Es necesaria una política activa para la inclusión. Para permitir a estas personas la incorporación al mercado de trabajo o su permanencia en el mismo, no sólo es necesario sensibilizar a todos los grupos sociales, sino que también deben crearse las condiciones adecuadas en materia de política económica y de personal. La cualificación de estas personas representa una contribución razonable para que puedan salir adelante. El objetivo prioritario debería ser la integración sostenible en todas las formas de empleo.

4.5. El CESE se congratula de que el Grupo de trabajo sobre el empleo se haya ocupado del nivel de empleo de las mujeres. El CESE pide a los Estados miembros que impulsen más la posibilidad de conciliar la vida familiar con la profesional. En Lisboa se estableció como objetivo aumentar la tasa de empleo de las mujeres del 54 % (2000) al 60 %. Para lograr este objetivo, deberán mejorarse las condiciones a fin de permitir a las mujeres poder aceptar un empleo. Se trata de un cometido de la sociedad en su conjunto. En particular, mediante la creación de una oferta de servicios de guardería para los niños se da la posibilidad de conciliar las obligaciones familiares y laborales, de permanecer en la vida profesional o de poder reincorporarse rápidamente al mercado de trabajo después de un periodo de inactividad. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente la exhortación del Consejo de la Unión Europea a los Estados miembros para que eliminen aquellos obstáculos que disuaden a las mujeres de incorporarse al mercado de trabajo y, al mismo tiempo, presten servicios de guardería para los niños⁽¹⁾. Lo mismo puede decirse de las afirmaciones del Grupo de trabajo de que las instituciones públicas deben garantizar que estos servicios se hagan accesibles al conjunto de la sociedad y también sean asequibles. Además, es importante que el Grupo de trabajo también mencione las posibilidades de la jornada laboral flexible, como, por ejemplo, el trabajo a tiempo parcial. Al mismo tiempo, se pide a los agentes sociales que tengan en cuenta en sus convenios el principio de la igualdad de trato entre mujeres y hombres.

4.6. Habida cuenta de la disminución y el envejecimiento de la población activa, los Estados miembros de la Unión Europea dependen más que nunca del conocimiento, la experiencia adquirida y la capacidad de los trabajadores más veteranos para mantener en el futuro la capacidad de innovación y la competitividad. El fomento de una vejez activa es un objetivo importante para el CESE. El CESE acoge favorablemente el planteamiento del Grupo de trabajo sobre el empleo consistente tanto en crear incen-

tivos para los que los trabajadores se jubilen más tarde como para que los empresarios contraten y mantengan en su puesto a los trabajadores de más edad. Para conseguirlo de verdad, deberán crearse las condiciones económicas y políticas que potencien los incentivos para una vida laboral más larga y al mismo tiempo faciliten a las empresas la contratación de los trabajadores mayores. A fin de fomentar el empleo de los trabajadores más veteranos, se solicita un mercado de trabajo que también permita el empleo de trabajadores mayores, lo cual exige una organización activa de todos los protagonistas del mercado de trabajo, incluyendo el perfeccionamiento para mejorar la cualificación y una organización flexible del trabajo, como se ha mostrado en una investigación de la Fundación de Dublín⁽²⁾. También debería prestarse especial atención a la preservación de la capacidad laboral de los trabajadores mayores. En este sentido, es tan importante una organización del trabajo y una gestión del personal adecuadas a la edad como las correspondientes precauciones en materia de seguridad y salud⁽³⁾.

4.7. En relación con el descenso de la población activa en Europa, el CESE también ha señalado recientemente el papel que pueden desempeñar los inmigrantes para garantizar un potencial suficiente de mano de obra cualificada en el mercado de trabajo⁽⁴⁾.

5. Inversión en capital humano

5.1. Una buena formación escolar y profesional es el pasaporte para un desarrollo profesional exitoso. Europa se está transformando en una «Europa del conocimiento». El CESE ha reiterado y hecho hincapié en el pasado en la importancia de la formación⁽⁵⁾. El CESE se congratula de que el Grupo de trabajo sobre el empleo haga especial hincapié en el ámbito de la formación. Las bases de la formación se establecen en la escuela. Es especialmente importante reducir el número de personas que abandonan la escuela sin un nivel de cualificación y capacitación suficiente, como señala con razón el Informe del Grupo de trabajo, para que los jóvenes posean al menos las cualificaciones básicas imprescindibles para comenzar con éxito una vida laboral. Para lograrlo, debe hacerse más atractiva la escuela sin reducir su calidad. También en el ámbito de la formación profesional, donde tradicionalmente tienen una gran importancia los agentes sociales, es necesario un sistema eficaz que, además de perseguir los objetivos generales de la política de formación, esté orientado a satisfacer las necesidades del mercado de trabajo.

⁽²⁾ Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: «La lucha contra las barreras de la edad en el empleo»; véase, entre otros, el Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Trabajadores de edad avanzada» (DO C 14 de 16.1.2001).

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde - Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas», de 20.3.2002 (DO C 125, de 27.5.2002).

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «Inmigración, integración y empleo», de 10.12.2003 (SOC/138).

⁽⁵⁾ Véanse, entre otros, el Dictamen del CESE sobre «La dimensión europea de la educación: naturaleza, contenido y perspectivas» (DO C 139 de 11.5.2001); Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Memorandum sobre el aprendizaje permanente» (DO C 311 de 7.11.2001); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión - Puntos de referencia europeos en educación y formación: seguimiento del Consejo Europeo de Lisboa» (DO C 133 de 6.6.2003); Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Plan de acción eLearning - Concebir la educación del futuro» (DO C 36 de 8.2.2002); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se adopta un programa plurianual (2004-2006) para la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los sistemas de educación y formación en Europa (programa eLearning)» (DO C 133, de 6.6.2003).

⁽¹⁾ Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/578/CE).

5.2.

El CESE aboga por seguir desarrollando el ámbito de la enseñanza superior. El planteamiento del Grupo de trabajo consistente en hacer posible a un mayor porcentaje de la población el acceso a la universidad es un objetivo que cabe acoger con satisfacción. No obstante, al hacerlo no debería aceptarse una reducción de la calidad de la enseñanza superior. La creación de un espacio europeo de la enseñanza superior constituye otro paso importante. El CESE viene pidiendo desde hace tiempo que se intensifiquen los esfuerzos para la creación de un espacio europeo de la formación⁽¹⁾. Las cualificaciones deberán ser transparentes en toda Europa y a nivel internacional. Por este motivo, el CESE acoge favorablemente la Decisión del Consejo de Ministros europeos de Educación⁽²⁾, de introducir los títulos universitarios de «Master» y «Bachelor» en los próximos años. Para facilitar el acceso de los universitarios a la vida laboral, también es necesario comprobar la relevancia de los planes de estudio para el mundo laboral actual.

5.3.

El ámbito de la formación permanente desempeña un papel importante para todos los grupos de trabajadores. La noción de formación permanente abarca, en particular, el esfuerzo de formación sistemático y activo que realiza el ciudadano

europeo a lo largo de toda su vida para adaptarse a las exigencias actuales de la vida diaria⁽³⁾. Además de los propios trabajadores, las empresas también tienen interés en reconocer y desarrollar las capacidades profesionales. El CESE acoge favorablemente que el Grupo de trabajo también reconozca al sector público como protagonista relevante en este ámbito. Los agentes sociales desempeñan asimismo un papel importante en este contexto. Puesto que las ventajas del aprendizaje permanente de los trabajadores repercuten en las empresas y la sociedad en su conjunto, también les corresponde una responsabilidad compartida en el aprendizaje permanente y en sus costes. Una mayor calidad de la formación y el perfeccionamiento junto con la posibilidad para los trabajadores de adquirir las competencias necesarias, reduce el riesgo de desempleo, aumenta las posibilidades de empleo y combate además la exclusión social. Las inversiones en favor de una alta cualificación y estrategias para el aprendizaje permanente son importantes para la futura competitividad en Europa y, por lo tanto, también cobran con razón un valor destacado en la estrategia europea de empleo. Para mejorar las posibilidades de desarrollo profesional de los trabajadores y aumentar sus oportunidades en el mercado de trabajo, es necesario potenciar el ámbito de la formación y el perfeccionamiento con miras a facilitar las competencias relevantes. El CESE se congratula de que los agentes sociales hayan adoptado este planteamiento en el «Marco de acción para un desarrollo permanente de las capacidades y cualificaciones profesionales»⁽⁴⁾.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Véase, en particular, el Dictamen del Comité Económico y Social sobre «La dimensión europea de la educación: naturaleza, contenido y perspectivas» (DO C 139 de 11.5.2001).

⁽²⁾ «Comunicado de la Conferencia de Ministros de Educación Superior», de 19.9.2003.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre «El aprendizaje permanente» (DO. C 311 de 7.11.2001).

⁽⁴⁾ «Framework of Actions for the Lifelong Development of Competencies and Qualifications», de 14.3.2002.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Enmienda rechazada La siguiente propuesta de enmienda, que obtuvo más de una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 3.5, tercer subapartado Suprímense las dos primeras frases y modifíquense las dos siguientes de este modo: «Además, deberían vincularse nuevas formas de flexibilidad en el mercado de trabajo con nuevas formas de seguridad. Las condiciones generales para ello han de ser establecidas por los agentes sociales a través de los convenios colectivos.»

Exposición de motivos La idea de promover el trabajo a tiempo parcial constituye una política inaceptable. Existen situaciones en las que son necesarias tales formas de empleo, pero lo que ha de promoverse es el empleo duradero. La flexibilidad debe considerarse una excepción. Las normas para el empleo flexible han de ser siempre cuestión de los agentes sociales.

Resultado de la votación: Votos a favor: 53, Votos en contra: 67, Abstenciones: 4

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE»

(COM(2003) 425 final - 2003/0171 (CNS))

(2004/C 110/23)

El 17 de septiembre de 2003, de conformidad con el artículo 37 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada. La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de febrero de 2004 (ponente: Sr. KALLIO). En su 406º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2004 (sesión del 26 de febrero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen. 1. **1.1**

Introducción El transporte representa uno de los aspectos más controvertidos del bienestar de los animales y, en los últimos años, ha sido objeto de una creciente atención política por parte de la UE:

- a) en diciembre de 2000, la Comisión aprobó un informe ⁽¹⁾ destinado al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la experiencia adquirida por los Estados miembros desde la aplicación de la Directiva 95/29/CE.
- b) dicho informe se presentó al Consejo de Agricultura, que, en junio de 2001, aprobó las conclusiones en una Resolución específica ⁽²⁾. En noviembre de 2001, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución ⁽³⁾ sobre este informe.
- c) el 11 de marzo de 2002, el Comité científico de salud y bienestar de los animales emitió un dictamen sobre el bienestar de los animales durante el transporte. El dictamen científico contiene, en particular, recomendaciones relativas a la aptitud de los animales para el transporte, la formación del personal encargado del transporte, la manipulación de los animales, el aumento del espacio disponible y las limitaciones estrictas de la duración de los trayectos.

1.2 El transporte por carretera representa entre el 90 % y el 99 % del total del comercio de animales vivos en la UE y, como tal, constituye una parte importante de la actividad económica global relacionada con el transporte comercial de animales de explotación. Debido a la flexibilidad que ofrece, el transporte por carretera es utilizado por muchas empresas para efectuar un número elevado de operaciones. Entre 1996 y 2000, el volumen anual medio de los intercambios de

animales vivos realizados en la UE ascendió a dos millones de toneladas y el 80 % de estos intercambios fueron intracomunitarios. Las exportaciones a terceros países representaron aproximadamente el 10 % del transporte anual de animales vivos y el transporte de larga distancia sólo el 1,5 % del número total de animales transportados en la UE.

- 1.3 El Protocolo sobre la protección y el bienestar de los animales anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea estipula que en la formulación y aplicación de las políticas comunitarias en los ámbitos de la agricultura y los transportes, la Comunidad y los Estados miembros deberán tener plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales.

2. Síntesis de la propuesta

La propuesta contiene una serie de reformas y de disposiciones específicas:

- a) el objetivo contemplado es la armonización de las normas comunitarias aplicables a los vehículos utilizados para el transporte de animales, a la formación de los conductores y al control efectuado por las autoridades. También se propone mejorar los instrumentos de control y de aplicación de la normativa;
- b) de acuerdo con la propuesta, el ámbito de aplicación de las disposiciones actuales se extenderá al transporte de animales vertebrados vivos efectuado con fines comerciales dentro de la Comunidad, independientemente de la distancia, incluidos los controles específicos de las remesas de animales que entran o salen del territorio aduanero de la Comunidad. La propuesta no se aplicará al transporte de un único animal acompañado por la persona responsable del mismo durante el desplazamiento;
- c) el transporte de animales seguirá estando sujeto a autorización. La propuesta establece dos tipos de autorizaciones, una para los viajes de larga distancia y otra para los de corta distancia, así como requisitos específicos de autorización para los conductores. También se establece un procedimiento de autorización específico para los vehículos utilizados para el transporte de larga distancia de animales;
- d) se establecen requisitos de formación armonizados para los conductores y las personas que manipulan los animales;

⁽¹⁾ COM(2000) 809 final, aprobado el 6 de diciembre de 2000.

⁽²⁾ Resolución del Consejo de 19 de junio de 2001 sobre la protección de los animales durante el transporte (DO C 273 de 28.9.2001, p. 1).

⁽³⁾ Resolución del Parlamento Europeo de 13 de noviembre de 2001 sobre el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la experiencia adquirida por los Estados miembros desde la aplicación de la Directiva 95/29/CE del Consejo, que modifica la Directiva 91/628/CEE relativa a la protección de los animales durante el transporte, (COM(2000) 809 - C5-0189/2001-2001/2085 (COS)) - A5-0347/2001.

- e) la propuesta de Reglamento define con precisión el concepto de animales no aptos para el transporte y prohíbe el transporte de animales muy jóvenes;
- f) la propuesta representa un avance en cuanto a las normas técnicas aplicables a los vehículos utilizados para el transporte de animales y actualiza los requisitos relativos a los vehículos utilizados para los transportes de larga distancia;
- g) se establecen disposiciones más detalladas en el ámbito del transporte marítimo y ferroviario, así como un procedimiento específico para los buques de transporte de ganado;
- h) la propuesta establece normas más detalladas por lo que se refiere a la carga y descarga de los animales, la manipulación de los animales durante el transporte así como las instalaciones destinadas a la manipulación;
- i) se definen límites máximos de tiempo para el transporte de los animales de explotación y normas más estrictas para el transporte de caballos;
- j) se dispone que los animales deberán tener más espacio en los vehículos durante el transporte, tanto para los viajes cortos como para los largos;
- k) los libros de a bordo deberán constar de las siguientes secciones: planificación, lugar de partida, lugar de destino y modelo de notificación de anomalías durante el viaje;
- l) los documentos requeridos para el transporte de animales se armonizarán con el fin de facilitar la aplicación y los intercambios de información;
- m) la propuesta de Reglamento pretende facilitar los controles y su aplicación por las autoridades y fomentar la cooperación entre las instancias de control;
- n) la normativa propuesta también tiene en cuenta la necesidad de prevenir la propagación de enfermedades animales infecciosas.

3. Observaciones generales

- 3.1 El CESE apoya el enfoque adoptado por la Comisión en su propuesta así como los principios esenciales que contiene y reconoce la importancia de mejorar el bienestar de los animales durante el transporte. El Comité también considera que se deberían tener en cuenta principios morales y éticos en relación con el bienestar de los animales. El Comité considera que la obligación de asegurar el bienestar de los animales durante el transporte debe ser coherente con las buenas prácticas en la cría de animales basadas en el mejor asesoramiento disponible por parte de los veterinarios más competentes.
- 3.2 La revelación de problemas relativos a la protección de los animales durante su transporte ha dado lugar a numerosos debates y publicidad en la UE. Sin embargo, la presión ejercida por la opinión pública varía según los Estados miembros. Las modificaciones y disposiciones relativas al bienestar de los animales durante su transporte en el mercado único deben aplicarse por igual en todos los Estados miembros.
- 3.3 El Comité celebra que se haya optado por el instrumento jurídico del Reglamento, lo que significa que sus disposiciones serán directamente aplicables en la legislación nacional de cada Estado miembro. Esta decisión contribuye a la armonización de las normas y de su aplicación en todos los Estados miembros.
- 3.4 La propuesta tiene por objeto reformar el conjunto de la legislación vigente en el ámbito del transporte de animales y modificar las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE en función de las recomendaciones del Comité científico y de las observaciones recabadas con motivo de la consulta de las partes interesadas. Se trata de una reforma profunda, cuya aplicación también deberá tener en cuenta una serie de elementos prácticos y económicos y de condiciones diferentes. El recurso al procedimiento de comitología mencionado en la propuesta permitirá llevar a buen término esta importante misión.
- 3.5 El CESE desea destacar que las disposiciones y las modificaciones contenidas en la propuesta deben basarse en las investigaciones científicas más recientes en el ámbito de la mejora del bienestar de los animales. Además, deberá efectuarse una evaluación realista desde el punto de vista económico de los costes de las medidas propuestas, que tenga en cuenta a la vez las inversiones en nuevos equipos e infraestructuras necesarias, y las posibles repercusiones sociales de estas medidas, especialmente en las zonas periféricas y en las regiones afectadas por la recesión económica.
- 3.6 A la hora de evaluar la propuesta, conviene tener presente que el bienestar de los animales depende de la suma de diversos factores. El debate sobre determinados límites y recomendaciones particulares puede, en algunos casos, conducir a soluciones peores que las actuales desde el punto de vista del bienestar de los animales o a soluciones económicamente insostenibles. Es preciso que exista la posibilidad de actuar a discreción cuando la situación lo requiera y cuando la opinión de veterinarios competentes lo avale. Así se dispondrá de la conveniente flexibilidad, sin por ello poner en entredicho la defensa del bienestar de los animales durante el transporte.
- 3.7 Es necesario establecer normas de alcance mundial en el ámbito del transporte de animales. El hecho de que el transporte de los animales procedentes de terceros países esté sometido a unas normas diferentes falsea los intercambios comerciales y debilita la competitividad de la Unión Europea con relación a estos países, dado que la mejora del bienestar de los animales implica un aumento de los costes de transporte. En consecuencia, el objetivo final del establecimiento de una legislación europea debe ser la fijación de unas normas a nivel mundial. De hecho, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) ha incluido el bienestar de los animales entre las prioridades de su programa, lo que permite negociar unas normas comunes en un nivel más amplio que hasta ahora.
- 3.8 Aunque en los últimos años ha aumentado la importancia de su papel, el bienestar de los animales debería ocupar un lugar más destacado en el conjunto de las políticas relacionadas con la agricultura y el comercio, como propuso, por ejemplo, la UE en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El bienestar de los animales debería convertirse en una parte más importante de la política comercial mundial «compartimento verde».
- 3.9 Junto a las consideraciones económicas, el bienestar de los animales debe incluirse entre los criterios de planificación de una ganadería sostenible. En el futuro, el transporte de las canales y de productos cárnicos podría constituir una alternativa para reducir el transporte de larga distancia e internacional de animales vivos.

3.10

En su propuesta, la Comisión ha incluido la cuestión de la prevención de la propagación de las enfermedades animales infecciosas, que constituye efectivamente un elemento importante del bienestar de los animales. Las epidemias de enfermedades animales que se han producido en los últimos años y las medidas que se han tomado para combatirlas han provocado pérdidas económicas considerables y han constituido una publicidad negativa para la opinión pública. Una planificación a largo plazo y sostenible puede contribuir eficazmente a prevenir la propagación de estas enfermedades y requiere, en particular, que se elaboren sistemas con perspectivas a largo plazo que tengan en cuenta constantemente el papel que puede desempeñar el transporte de animales en la propagación de las enfermedades infecciosas.

3.11 El Comité celebra que se haya tenido en cuenta la legislación relativa al tiempo de trabajo de los conductores en la planificación del transporte de animales. Conviene tener en cuenta a la vez el bienestar de los animales y la directiva sobre el tiempo de trabajo de los conductores, estableciendo, por ejemplo, una duración máxima única para los períodos de conducción. No obstante, la legislación debería ser suficientemente clara para evitar la confusión entre las normas relativas al transporte de los animales y las relativas al tiempo del trabajo.

3.12 El Comité observa que la propuesta no menciona la importancia de un transporte de animales seguro para la salud humana y considera que este aspecto debería integrarse en el enfoque adoptado por la propuesta.

4. Observaciones específicas

4.1 Capítulo I, artículo 1(1). Convendría precisar la definición del concepto de transporte «con fines comerciales», en la medida en que determina el ámbito de aplicación del Reglamento, sin perder de vista que el transporte diario de ganado entre explotaciones debería excluirse del ámbito de aplicación de la legislación⁽¹⁾ y que, en cualquier caso, el transporte de larga distancia de animales vivos casi siempre se efectúa con fines comerciales. A la hora de elaborar nuevas normas aplicables al transporte de animales, es necesario tener en cuenta las necesidades específicas de los animales reproductores durante el transporte.

4.2 Capítulo I, artículo 2 (h). Aunque se puede considerar que la carga y la descarga forman parte del viaje, ya que también se desplaza a los animales durante esta operación, en la práctica, la duración del viaje sólo podrá medirse mediante el tacógrafo. En consecuencia, el CESE considera que la duración del viaje debe definirse como el tiempo transcurrido desde el momento en que se inicia verdaderamente el viaje y hasta el momento en que se termina.

4.3 Capítulo III, artículo 16. ¿Cómo se pueden armonizar los requisitos de formación para los conductores que ya trabajan en este sector? Una opción podría consistir en organizar pruebas para estos conductores, sin tener en cuenta el lugar en que recibieron su formación.

4.4 Capítulo IV, artículo 28. Las guías de buenas prácticas deberían armonizarse a nivel de la UE.

4.5 Anexo I, capítulo I – Aptitud para el transporte – 2. e). Algunos Estados miembros autorizan el transporte de los terneros de diez días de vida si el ombligo ha cicatrizado. Si se aumenta a dos semanas la edad mínima a la que pueden transportarse los terneros, ello planteará problemas prácticos a las explotaciones. Habría que considerar aptos para el transporte a los cochinitos a

partir de tres semanas de vida. Por tanto, el CESE considera que la Comisión debería tener plenamente en cuenta este aspecto en la evaluación global de la propuesta.

4.6 Anexo I, capítulo III, Manipulación –1.8 e). En la medida de lo posible, debería evitarse el recurso a instrumentos que administren descargas eléctricas. No obstante, en determinados casos, puede resultar necesario por motivos de seguridad en el trabajo, en particular, cuando se trata de animales grandes. A este respecto, convendría alinearse con las recomendaciones del Consejo de Europa, siempre y cuando éstas sean compatibles con los objetivos de la propuesta objeto de examen.

4.7 Anexo I, capítulo V - Duración del viaje. Se deberían esclarecer las definiciones de las letras a) período de descanso y b) tiempo de viaje. En lo referente a la duración máxima del tiempo de viaje, convendría llegar a un acuerdo sobre el transporte de los animales hasta su lugar de destino sin retraso. La duración máxima de viaje de nueve horas es un compromiso entre los estudios relativos a diferentes especies animales y la legislación en el ámbito del tiempo de trabajo. Por lo que se refiere a los animales de la especie bovina, determinados estudios han puesto de manifiesto que el vehículo de transporte y las manipulaciones tienen mayores repercusiones sobre el bienestar de los animales que el tiempo de transporte propiamente dicho⁽²⁾. Una duración máxima del viaje de doce a catorce horas podría constituir una alternativa adecuada para los transportes de larga distancia, cuando los animales se transportan directamente hasta su destino final.

4.7.1 En caso de que se aplique el tiempo de descanso propuesto de doce horas durante las cuales el vehículo está detenido, debería fijarse un límite máximo para el número de períodos de viaje y descanso durante el tiempo de transporte. Por otra parte, por razones geográficas, se debería autorizar cierto margen de flexibilidad con respecto a la duración máxima del transporte, ya que, por ejemplo, imponer un período de descanso de doce horas en un vehículo que se encuentra sometido a condiciones extremas (–30° o +30°), podría en realidad perjudicar el bienestar de los animales, debido, en particular, a la deterioración de la calidad del aire o la excesiva prolongación de la duración del viaje. Cuando hace frío, puede resultar imposible calentar o ventilar un vehículo detenido durante mucho tiempo. Se pueden congelar los distribuidores de agua potable, etc. Entre las dos posibilidades siguientes, ¿cuál constituiría la solución más adecuada desde el punto de vista del bienestar de los animales: nueve horas de transporte + doce horas de descanso + tres horas de transporte, o un período ininterrumpido de 12 horas de transporte?

4.8 Anexo I, capítulo VII - Espacio disponible. El aumento de la superficie mínima de espacio disponible y de la altura del compartimento repercute directamente en el coste del transporte. Deberían realizarse estudios complementarios en este ámbito con el fin de determinar la superficie óptima. Si se transporta un número de animales demasiado reducido, podrían empezar a pelearse o ser víctimas de los movimientos bruscos causados por el desplazamiento del vehículo, aumentando así el riesgo de heridas y reduciendo la calidad de las canales. Deberán preverse como sigue las superficies mínimas de suelo establecidas en los cuadros 1 a 3 (anexo I, capítulo VII, apartado 1.1., letras a y b): a) Superficie A1 para todos los transportes de animales de las especies equina, bovina, ovina, caprina y porcina.

⁽¹⁾ Lo mismo debería valer para la transhumancia estacional (subida a los pastos y descenso de los pastos).

⁽²⁾ Véanse, a este respecto, los resultados del proyecto «CATRA» (CATTLE TRANSPORT) (transporte de ganado) financiado por la Comisión Europea, junio de 2003, y el documento de la Comisión IP 03/854, de 17 de junio de 2003.

4.9

No debería excluirse totalmente la creación de áreas de descanso. Estas áreas pueden proporcionar un reposo a los animales durante trayectos largos siempre que se adopten las necesarias precauciones para evitar la transmisión de enfermedades contagiosas.

5. Conclusiones

- 5.1 El CESE opina que la propuesta de Reglamento hará que mejore el bienestar animal durante el transporte y permitirá que se apliquen las normas de forma eficaz. Sin embargo, acarreará mayores gastos de transporte, lo cual podría afectar a la cadena de producción alimentaria en su conjunto y a determinados actores económicos. Es necesario que antes de su aplicación se realicen cálculos económicos corroborados de los costes derivados del cumplimiento de los nuevos requisitos y de las posibles repercusiones sociales de la reforma.
- 5.2 El Comité considera que el objetivo del Reglamento debe asegurarse que el transporte de los animales a su destino se realice sin retrasos y que lo lleven a cabo personas especializadas en el cuidado de animales. El bienestar de los animales es el resultado de la suma de muchos factores y debe evaluarse en su conjunto.
- 5.3 Sería apropiado intensificar la ejecución y el control, y a las autoridades deben garantizárseles competencias para poder tratar las deficiencias de forma uniforme en todos los Estados miembros.
- 5.4 El CESE estima que las disposiciones y los cambios incluidos en la propuesta han de basarse en las últimas investigaciones científicas sobre la mejora del bienestar de los animales. Debe realizarse una evaluación realista del

impacto económico de las medidas. Se plantea un problema cuando los cambios hacen aumentar directamente los gastos de transporte. No obstante, las pruebas científicas sobre el efecto beneficioso en el bienestar animal son contradictorias e insuficientes. Se deberían cambiar las normas existentes en tales casos; asimismo, tendría que actualizarse la legislación y conseguirse información complementaria sólo cuando las pruebas científicas sean claras y concluyentes.

- 5.5 Las diferencias geográficas y climáticas entre los distintos países podrían obstaculizar la aplicación de las normas. Las características regionales específicas han de considerarse si los cambios propuestos perjudican de forma considerable, tal y como se afirma, la competitividad de la ganadería en una determinada región por el aumento de los gastos de transporte. El resultado podría ser que la producción cesara por completo, lo que haría aumentar la ya alta propensión de estas regiones a la desertización. Las normas deben ser lo suficientemente flexibles como para proteger tanto la ganadería fuera de las zonas de ganadería intensiva como el transporte de animales a las ferias de ganado.
- 5.6 Deben emprenderse debates lo antes posible con el fin de llegar a acuerdos concretos sobre la aplicación de las normas internacionales de transporte a escala mundial.

Bruselas, 26 de febrero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH