



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.2.2004
COM(2004) 101 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO
EUROPEO**

Construir nuestro futuro común

**Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada
(2007-2013)**

ÍNDICE

I.	Prioridades para la Unión Europea ampliada	6
A.	Desarrollo sostenible	7
1.	La competitividad como factor de crecimiento y empleo: necesidad de llevar a la práctica la estrategia de Lisboa	7
2.	Una mayor cohesión en favor del crecimiento y el empleo.....	16
3.	Gestión sostenible y protección de los recursos naturales: agricultura, pesca y medio ambiente	19
B.	Dotar de pleno contenido a la ciudadanía europea	21
1.	El espacio de libertad, de seguridad y de justicia.....	21
2.	Acceso a bienes y servicios básicos	24
3.	Hacia una ciudadanía efectiva: fomentar la cultura y la diversidad europeas ..	24
C.	La UE como socio a escala mundial	26
1.	La Unión Europea y su política de vecindad	26
2.	La UE como socio de desarrollo sostenible	27
3.	La UE como potencia a escala mundial	28
4.	Combinación de políticas.....	29
II.	Adaptar los recursos a los objetivos	30
1.	El legado de los compromisos existentes	30
2.	Las nuevas exigencias financieras	32
III.	Garantizar la consecución de los objetivos: instrumentos y gobernanza	35
A.	Una hoja de ruta.....	35
B.	Simplificar los instrumentos para mejorar la aplicación	36
IV.	El nuevo marco financiero (2007-2013)	39
A.	Cobertura de un periodo adecuado	39
B.	Clasificación y evolución de los gastos	39
C.	Flexibilidad	40
V.	El sistema de financiación	41
A.	Estructura de los recursos propios	42
B.	Corrección de los desequilibrios presupuestarios	42
	Anexos	

«En lo que respecta al futuro, nuestra tarea no es predecirlo, sino hacerlo posible.»

Antoine de Saint-Exupéry

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea se encuentra a las puertas de un hito histórico que coronará con éxito el paso más importante dado desde que comenzó el proceso de integración europea tras el fin de la Segunda Guerra Mundial: la reunificación del continente. Después de los éxitos cosechados con la creación del mercado único y la puesta en circulación del euro, Europa se dispone ahora a unirse en torno a valores tales como la democracia, la libertad, la paz y el progreso.

Esta Unión Europea ampliada ofrece oportunidades sin precedentes para mejorar la prosperidad y la calidad de vida de sus ciudadanos y del mundo en que ellos y sus hijos viven. De lo que se trata ahora es de hacer realidad estas posibilidades, de modo que la Unión pueda aprovechar todo el potencial que encierra la ampliación y responder a las expectativas de sus ciudadanos.

La necesidad de adoptar nuevas perspectivas financieras para el periodo posterior a 2006 ofrece la ocasión de conferir a la Unión Europea ampliada un auténtico sentido de dirección política y de dotarla de los medios necesarios para lograr sus fines, mediante la coordinación de las acciones emprendidas a nivel nacional y europeo.

Nuestro objetivo común debe ser la construcción de una Europa que lleve a gala la diversidad cultural y nacional de los Estados miembros y siga fiel a las identidades nacionales, sin dejar por ello de reivindicar los valores propios de la identidad europea y de estar animada por la voluntad política de lograr metas comunes; una Europa que prime la solidaridad y el espíritu de asociación, que ofrezca a sus ciudadanos la posibilidad de forjar en común una prosperidad duradera; una Europa, en fin, cuyos ciudadanos tengan confianza en el futuro y cuya voz se deje oír en todo el mundo.

Con todo, no podemos olvidar que nos enfrentamos a este desafío en una coyuntura marcada por las tensiones en el plano internacional y la incertidumbre en el plano interno, y que recientes acontecimientos han suscitado dudas sobre la capacidad de acción de la Unión Europea.

Dotar a Europa de una constitución, algo que todavía no ha podido realizarse, es un acto cargado de significación y simbolismo. La Unión Europea debe seguir avanzando por la vía de la integración y sortear la trampa de un rígido intergubernamentalismo. Esta es la razón por la que necesitamos una constitución y los instrumentos necesarios para tomar decisiones y actuar con rapidez, de modo que podamos seguir progresando al tiempo que se mantienen los controles y el equilibrio de poderes propios del método comunitario. Alcanzar un acuerdo sobre una nueva constitución sigue siendo, pues, esencial para el futuro de Europa.

En el plano económico, Europa debe estar a la altura de los retos a los que se enfrenta. Los ciudadanos esperan que la integración económica permitirá a la Unión Europea transformar el bloque económico y comercial más vasto del mundo en un espacio generador de crecimiento y prosperidad. Los resultados de la economía europea han sido relativamente mediocres. Desde 1995, la tasa media de crecimiento de la Europa de los 15 ha sido del 2,2 %, frente a un promedio de un 3,6 % a escala mundial y de un 3,2 % en los Estados Unidos. Parece claro que, a menos que se tomen medidas inmediatamente, la economía europea entrará en un periodo de declive. Cuanto más se prolonguen estos resultados nada halagüeños, mayor será

la incertidumbre que planeará sobre la capacidad de Europa para construir uno de los pilares de la legitimidad política: la prosperidad. Para invertir esta tendencia se impone una acción resuelta, coordinada y coherente.

Europa está llamada a hacer una contribución de primer orden al mantenimiento de la paz y la lucha contra del terrorismo en todo el mundo, pero las discrepancias suscitadas en torno a cuestiones internacionales fundamentales han caído como un jarro de agua fría sobre estas esperanzas.

Abordar de forma decidida estas cuestiones o perder su razón de ser: este es el verdadero reto al que se enfrentan la Unión y sus Estados miembros. Los costes de la inercia, que ya se dejan sentir, podrían llegar a ser mucho mayores.

Se hace necesario un nuevo compromiso sobre cuáles deben ser los objetivos de la Unión ampliada en los años venideros y cómo dotarla de los medios necesarios para alcanzarlos. De lo contrario, todos los Estados miembros tendrán que pagar un alto precio. Todos los poderes públicos, tanto a nivel europeo como nacional, deben emprender una acción concertada con vistas a aportar el mayor valor añadido posible a cada nivel y a reportar beneficios tangibles para todos.

El valor añadido de la Unión reside en la actuación transnacional a escala europea, un ámbito en el que las autoridades nacionales están mal equipadas para percibir en toda su amplitud los beneficios y los costes de sus propias acciones. Además, en aras de la eficacia, se requiere la creación de grandes masas críticas que están fuera del alcance de los gobiernos nacionales por separado o actuando mediante la creación de redes a nivel nacional.

Una forma de generar estos beneficios es mediante la definición de políticas comunes elaboradas sobre la base de los Tratados, gracias a una combinación de reglamentación, de coordinación y de financiación.

Las opciones que deben tomarse en las próximas perspectivas financieras no se refieren sólo a cuestiones meramente económicas. Se trata de una cuestión de orientaciones políticas que debe resolverse a partir de una visión clara de cuáles son nuestras metas. De estas opciones dependerá si la Unión Europea y sus Estados miembros están o no en condiciones de concretar las expectativas de sus ciudadanos.

Se abre así una nueva etapa para el presupuesto comunitario. No se trata tanto de redistribuir los recursos entre los Estados miembros, sino de encontrar la forma de asegurar el mayor impacto posible de nuestras políticas comunes para aumentar el valor añadido de cada euro gastado a escala europea.

* * *

*

Las sucesivas perspectivas financieras han sido siempre reflejo de un proyecto político. En el caso de la Agenda 2000, que abarcaba el periodo 2000-2006, se trataba de poner a Europa rumbo hacia la ampliación. Ahora que la ampliación es ya una realidad —aunque es mucho lo que queda por hacer para asegurar la plena integración de los nuevos Estados miembros—, Europa ha de encontrar un nuevo dinamismo y responder a nuevas expectativas.

Europa debe trabajar unida en favor de un mayor crecimiento con más y mejores empleos. Si bien no existe una solución mágica que permita impulsar el crecimiento

económico en Europa y canalizarlo en una vía sostenible, no es menos cierto que parte del problema reside en el hecho de que no acaba de lograrse que la innovación y la tecnología se conviertan en los motores del crecimiento de las economías europeas. En la Cumbre de Lisboa, la Unión Europea se marcó el objetivo de convertirse en una economía dinámica basada en el conocimiento y dotada de una sólida base industrial, con tasas de crecimiento en torno al 3 % anual. La incapacidad de la Unión y de sus Estados miembros para alcanzar este objetivo muestra hasta qué punto las medidas adoptadas hasta la fecha son insuficientes.

La estrategia de Lisboa y el mercado interior requieren una gobernanza económica efectiva que permita ofrecer la combinación equilibrada de ventajas económicas, sociales y medioambientales que es el rasgo esencial del desarrollo sostenible y que los europeos necesitan para encarar el cambio con confianza.

El crecimiento debe sustentarse en la solidaridad. La competitividad y la cohesión son aspectos que se refuerzan mutuamente. La razón de ser de la política de cohesión comunitaria radica en que garantiza la solidaridad entre todas las regiones y todos los ciudadanos. Habiendo demostrado con creces su utilidad, debe funcionar ahora en una Unión que, en el plano económico, será más heterogénea que nunca. A tal efecto, habrá de centrar sus acciones en iniciativas previamente seleccionadas, teniendo en cuenta las diferencias y necesidades relativas.

Los frutos del crecimiento deben canalizarse de modo que permitan a los europeos superar con éxito el proceso de cambio. Convendría, pues, consolidar el diálogo social europeo e integrarlo de forma más armónica en la política general, de modo que todos los agentes económicos puedan prever y gestionar los cambios.

La ciudadanía europea debe servir para garantizar derechos y deberes concretos en el triple plano de la libertad, la seguridad y la justicia, así como para asegurar el acceso a los servicios públicos básicos a nivel europeo. Para los ciudadanos, las ventajas de la adhesión no se limitan ya a las libertades de mercado, por lo que los aspectos citados deben ser tratados con carácter prioritario. Es este un ámbito en el que las libertades públicas y los derechos y deberes individuales a nivel europeo están tomando cuerpo, al tiempo que las diversidades culturales, que deben apoyarse y fomentarse continuamente, siguen estando presentes. La diversidad cultural sustenta la unidad europea. Por consiguiente, la Unión ha de complementar los esfuerzos de los Estados miembros y velar por que los beneficios de la Europa sin fronteras estén disponibles y sean accesibles para todos de forma equitativa.

Europa debe ocupar un lugar de primer orden en la escena mundial. Nadie puede poner en duda el importante papel que Europa está llamada a desempeñar en el plano mundial, empezando por sus responsabilidades frente a sus vecinos, algo que se ha dado por sentado, por ejemplo, en el debate sobre el futuro del Europa. Ya se trate de ayuda al desarrollo, de política comercial, de política exterior y de seguridad o de la dimensión exterior de otras políticas, las expectativas depositadas en Europa son cada vez mayores.

No se puede negar que el papel que Europa desempeña en la escena mundial no se corresponde, ni mucho menos, con su peso económico y su potencial político. Sólo mediante una acción conjunta eficaz podremos hacer realidad nuestros valores y principios políticos. Nunca podremos responder adecuadamente a una crisis, en Europa o fuera de ella, sin instrumentos comunes y sin los recursos necesarios para ponerlos en práctica. En su calidad de potencia de rango continental y mundial, la UE debe asumir sus responsabilidades como líder regional y hacer frente a los retos correspondientes.

* *

*

El futuro marco financiero de la Unión Europea debe ofrecer la estabilidad necesaria para respaldar los objetivos políticos de esta en una perspectiva plurianual. Debe diseñarse de forma que responda a prioridades concretas y precisas, capaces de generar beneficios para los Estados miembros y sus ciudadanos. Es preciso, pues, perfeccionar la imbricación entre las acciones nacionales y las comunitarias.

Las políticas comunes pueden y deben seguir siendo instrumentos esenciales de cara a la consecución de los objetivos de la Unión ampliada. No se trata de una alternativa entre muchas: en estos sectores, la acción conjunta a nivel europeo es la única garantía de éxito.

Tradicionalmente, las políticas de la Unión se han centrado en la agricultura, la cohesión, la creación de un mercado interior integrado y la estabilidad macroeconómica, campos en los que el éxito cosechado es innegable. Sería erróneo desatender ahora estos ámbitos en los que ya se ha procedido a la reformulación de las políticas para adaptarlas en función de la experiencia adquirida y de las nuevas necesidades. El acuerdo alcanzado sobre la reforma agrícola y su financiación es una muestra palpable de que los Estados miembros comparten este punto de vista. La Unión debe ahora racionalizar su acción en esos campos y ampliarla a los nuevos Estados miembros. Sin embargo, a la vista del impacto asimétrico que la ampliación tendrá en el presupuestario comunitario —con un incremento mayor de los gastos que de los ingresos—, incluso la mera preservación del acervo requiere un mayor esfuerzo financiero.

Hay que evitar por todos los medios que siga creciendo el desfase entre los ambiciosos compromisos políticos asumidos al más alto nivel y los pobres resultados obtenidos en su aplicación. En muchos de estos nuevos ámbitos prioritarios, la capacidad de la Unión para hacer realidad las promesas de los Estados miembros se ve mermada por la falta de una decidida voluntad a la hora de actuar y por la insuficiencia de los recursos. Los medios, en particular los recursos financieros, deben corresponder a las metas que se ha fijado la Unión y a las expectativas políticas en ella depositadas. Es preciso garantizar la máxima rentabilidad del gasto público y procurar que los esfuerzos nacionales y europeos sean algo más que la mera suma de las partes.

I. PRIORIDADES PARA LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

Las próximas perspectivas financieras se articularán en torno a tres prioridades:

- (1) El mercado interior debe completarse de modo que pueda desempeñar el papel que le corresponde en la consecución de un objetivo de carácter más general, el **desarrollo sostenible**, movilizándolo a tal fin las políticas económicas, sociales y medioambientales. Esta prioridad abarca la competitividad y la cohesión, así como la gestión sostenible y la protección de los recursos naturales.
- (2) El concepto político de **ciudadanía europea** se vertebra en torno a la construcción de un espacio de libertad, justicia, seguridad y acceso a los bienes públicos básicos.
- (3) Europa debería proyectar una imagen coherente como **socio a escala mundial**, inspirándose en sus valores básicos a la hora de asumir responsabilidades regionales,

promover el desarrollo sostenible y contribuir a la seguridad civil y estratégica.

A. Desarrollo sostenible

El objetivo del mercado interior sienta las bases para el crecimiento. Pero potenciar la prosperidad de los ciudadanos comunitarios sobre la base de valores europeos requiere la transformación de la Unión Europea en una economía dinámica basada en el conocimiento, con un crecimiento económico sostenible y una mayor cohesión social. Estos son, precisamente, los objetivos de la Agenda de Lisboa, puesta en marcha en 2000 y completada en el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001.

Elementos esenciales para la consolidación y la materialización de esta Agenda son la competitividad y la cohesión, dos aspectos que se refuerzan mutuamente. En las secciones siguientes se abordan estas cuestiones.

Para aumentar la prosperidad de los ciudadanos europeos de manera sostenible, es necesario:

- transformar la Unión Europea en una economía dinámica basada en el conocimiento y orientada hacia el crecimiento,
- perseguir un mayor grado de cohesión en el contexto de una Unión ampliada,
- reforzar la competitividad de nuestra agricultura, consolidar el desarrollo rural, velar por una explotación sostenible de los recursos pesqueros y preservar la calidad del medio ambiente.

1. La competitividad como factor de crecimiento y empleo: necesidad de llevar a la práctica la estrategia de Lisboa

Dar prioridad al crecimiento supone una reorientación de las políticas y los presupuestos nacionales y comunitarios. Lo que se necesita ahora es una Europa más dinámica y mejor conectada. Para ello, es preciso modificar sustancialmente las políticas en apoyo de la infraestructura física y de conocimientos de la Unión por medio de acciones destinadas a mejorar la investigación, potenciar la empresa y la innovación, crear redes europeas y reforzar el papel de la educación. Sólo así podremos mantener una base industrial competitiva. Al mismo tiempo, habrá que poner a punto nuevas garantías colectivas para los trabajadores y redoblar esfuerzos para poder anticipar los cambios que se registrarán en el entorno económico y comercial mundial y adaptarse a tiempo a ellos.

Los objetivos :

- promover la competitividad de las empresas en un mercado único plenamente integrado,
- consolidar los esfuerzos europeos en materia de investigación y desarrollo tecnológico,
- conectar Europa a través de redes de la UE,
- mejorar la calidad de la educación y la formación,
- una Agenda de política social: ayudar a la sociedad europea a anticipar y gestionar el cambio.

a) *Promover la competitividad de las empresas en un mercado único plenamente integrado*

Para poder alcanzar su ambicioso objetivo consistente en potenciar el crecimiento mediante la promoción de la cohesión y de inversiones respetuosas con el medio ambiente, Europa ha de poner a punto una estrategia coherente en materia de competitividad que le permita explotar el potencial desaprovechado que encierra el mercado interior. La Unión puede servir de catalizador y coordinador de las iniciativas de los Estados miembros, contribuir a sus logros y complementarlos.

A fin de mejorar el entorno empresarial e incrementar la productividad, la Unión Europea podría tomar las medidas siguientes:

- **finalización, mejora y gestión del mercado interior:** nuevos trabajos legislativos tendrán por objeto suprimir los obstáculos que subsisten a la plena integración del mercado; en determinados ámbitos, como las industrias o los servicios de red, el mercado único dista aún de ser una realidad; la gestión del mercado interior en ámbitos como los productos farmacéuticos o químicos —ya sea a través de agencias o de una normalización a escala europea— seguirá requiriendo grandes esfuerzos en la Unión ampliada; su ampliación a los países vecinos planteará un problema suplementario;
- **preservación y mejora de la competitividad de la industria,** teniendo como meta un mayor crecimiento de la productividad y una mejor competitividad internacional; esta medida requiere un nuevo enfoque de la legislación comunitaria y nacional, plenamente acorde con los principios de la iniciativa «legislar mejor», en particular la evaluación del impacto que la legislación y el marco reglamentario tienen en la competitividad de las empresas europeas;
- **promoción del espíritu de empresa y desarrollo de las pequeñas empresas:** al facilitar el acceso a la financiación gracias a instrumentos financieros comunitarios y a la disponibilidad de servicios europeos de apoyo a las empresas, estas estarán en mejores condiciones de hacer negocios en el mercado interior ampliado y de competir en los mercados extranjeros;
- **contribución a la explotación del potencial innovador de las empresas** mediante la movilización de los agentes y los recursos pertinentes; la promoción de la **transferencia de tecnologías** por medio de los intercambios de conocimientos y las redes de innovación beneficiará a las empresas, especialmente a las empresas innovadoras de reciente creación; la política de innovación estimulará asimismo las inversiones en innovación, en **cambios organizativos** y en soluciones de **diseño innovador**; las medidas destinadas a favorecer planteamientos comunes, las actividades transfronterizas y regionales y la creación de redes en toda la Unión pueden contribuir al desarrollo y a la difusión de un marco regulador favorable a la innovación;
- la adopción de enfoques más sistémicos respecto de la **sociedad de la información** basados en una combinación de políticas de **investigación, reglamentación y despliegue** es indispensable para colmar el desfase en crecimiento de la productividad, dado que las inversiones públicas y privadas en tecnologías de la información y la comunicación desempeñan un papel decisivo en la mejora de la productividad, la competitividad y la eficacia;

- se calcula que, de aquí a 2011, la inversión en tecnologías de la información y la comunicación **en los servicios públicos** de los Estados miembros ascenderá a unos 50 000 millones de euros para acciones puramente nacionales; serán necesarios esfuerzos suplementarios para asegurar la introducción y la adopción de estas tecnologías en los servicios públicos paneuropeos con vistas a mejorar su eficiencia, eficacia e interoperabilidad, sobre todo en áreas como la salud, el medio ambiente, la cultura, la educación y la seguridad;
- **promoción del uso de tecnologías ecológicas**, que pueden reducir los efectos nocivos sobre el medio ambiente al tiempo que contribuyen a la competitividad y al crecimiento. Aunque existen múltiples tecnologías medioambientales que encierran un enorme potencial, muchas de ellas son infrautilizadas, debido al apego a las tecnologías existentes, la dificultad para acceder a la financiación, la escasa concienciación de los inversores y el hecho de que los precios favorezcan las soluciones menos eficientes ecológicamente; sobre la base del Plan de acción a favor de las tecnologías ambientales, estas tecnologías pueden promoverse a través de instrumentos de mercado, así como de iniciativas políticas específicas destinadas a impulsar la innovación en este campo. Esta dimensión se integrará en todos los instrumentos comunitarios en los ámbitos de la investigación, la demostración y la innovación, así como en las políticas regionales y la cooperación exterior.

b) *Consolidar los esfuerzos europeos en materia de investigación y desarrollo tecnológico*

Sin duda, un ámbito en el que el presupuesto de la UE puede y debe tener un notorio impacto es el de la investigación y la tecnología. Las iniciativas europeas en materia de investigación siguen adoleciendo de un carácter excesivamente fragmentario y estando demasiado compartimentadas y aisladas de la cooperación internacional. Por si ello fuera poco, Europa dedica sólo el 2 % de su PIB a la investigación, frente al 2,7 % de los Estados Unidos y más del 3 % de Japón. Europa no ha sido capaz de atraer a los mejores investigadores del mundo y muchos excelentes científicos europeos siguen prefiriendo trabajar en los Estados Unidos (EE.UU.). Este punto reviste una importancia vital para mejorar la capacidad de nuestro sector productivo a la hora de sacar partido de la nueva división internacional del trabajo.

Para que Europa pueda convertirse en un centro de excelencia capaz de atraer a investigadores e inversiones es preciso suprimir los obstáculos a la excelencia que resultan de la segmentación de los programas nacionales. Pero la mejora de la calidad no será suficiente por sí sola: habrá que redoblar los esfuerzos en el campo de la investigación, para lo cual la Unión deberá perseguir simultáneamente tres objetivos relacionados y complementarios:

- **crear un «espacio europeo de la investigación»** que actúe como mercado interior para la investigación y la tecnología y permita una mejor coordinación de las actividades y las políticas nacionales y regionales de investigación, con el fin de paliar la fragmentación y la duplicación de esfuerzos de que adolece la investigación europea;
- hacer todo lo posible para que las **iniciativas europeas de investigación representen al menos el 3 % del PIB de la Unión de aquí a 2010** (un 1 % procedente de fuentes públicas y un 2 %, del sector privado);
- **apoyar y potenciar la investigación** en toda Europa ofreciendo ayuda financiera directa a escala comunitaria para complementar los programas nacionales que contribuyen a la consecución de los dos primeros objetivos.

La ayuda financiera comunitaria aporta un alto valor añadido a la investigación, en la medida en que contribuye a crear masas críticas de recursos financieros y humanos, estimula la excelencia y la creatividad por medio de los intercambios, la conexión en redes, la colaboración y la competencia a escala europea y da una mayor proyección a las capacidades y los logros europeos.

Son numerosas, pues, las razones que aconsejan un notable incremento de la financiación de la investigación de la UE, que actualmente se sitúa en un 0,04 % del PIB, a fin de alcanzar el objetivo fijado en un 1 % de inversión pública, como complemento a los esfuerzos nacionales y en estrecha relación con ellos. La acción de la Unión debería centrarse en cinco grandes temas que corresponden a otras tantas cuestiones vitales para Europa en el terreno de la investigación:

- estimular el dinamismo, la excelencia, la creatividad y la productividad de la investigación europea, prestando **ayuda financiera** a proyectos llevados a cabo por **equipos de investigadores independientes seleccionados sobre una base competitiva** a escala no nacional sino europea, sobre todo en el sector de la investigación básica, a fin de explorar nuevas vías y cuestiones científicas, en estrecha colaboración con la comunidad científica;

A tal fin se creará un fondo europeo, siguiendo el modelo, por ejemplo, de la *National Science Foundation* de EE.UU., para la concesión de becas a equipos de investigadores independientes del más alto nivel seleccionados sobre una base competitiva a escala europea y especializados en disciplinas tales como las matemáticas avanzadas o la física cuántica, en previsión de nuevos avances en el sector de la informática y el *software*.

- consolidar las **capacidades de investigación** europeas, respaldando para ello el diseño, la creación y la explotación de infraestructuras básicas de investigación que presenten una dimensión y un interés europeos, así como el desarrollo de recursos humanos dedicados a la investigación y a la tecnología, apoyando la formación, contribuyendo a suprimir los obstáculos a las carreras científicas paneuropeas y promoviendo la movilidad transnacional de los investigadores; estas acciones deberán coordinarse con las llevadas a cabo en el marco de la política de cohesión;

Como ejemplo de estas capacidades europeas cabe destacar las grandes instalaciones de láser y las fuentes de neutrones para la investigación de la materia y las aplicaciones biomédicas, los bancos de datos de información genómica o la modernización de las redes de investigación y las infraestructuras informáticas. La asistencia con el fin de mejorar los recursos humanos de investigación podría incluir programas de ayudas a gran escala para científicos europeos que inician su carrera o que gozan ya de reconocido prestigio.

- crear **asociaciones** paneuropeas **entre los sectores público y privado** en favor de la investigación tecnológica, por medio de iniciativas conjuntas, basadas en el **concepto de plataformas tecnológicas**, que reúnan a las partes interesadas tanto del sector público como del sector privado, a fin de poner a punto y aplicar programas de investigación comunes en campos de interés para la industria, siguiendo el modelo de la Acción Europea para el Crecimiento;

Ejemplos de estas asociaciones serían el desarrollo de una nueva generación de aviones limpios y económicos de aquí a 2020, la creación de redes de hidrógeno y pilas de combustible, el desarrollo de los conocimientos en nanoelectrónica, la inversión en futuras tecnologías y aplicaciones móviles e inalámbricas, la mejora de los esfuerzos conjuntos en materia de sistemas incorporados, así como nuevas tecnologías en materia de energía

solar, y la coordinación de las iniciativas europeas en el sector de la química avanzada con múltiples aplicaciones industriales y sociales.

- estimular la creación de «polos de excelencia» europeos basados en la **conexión en red** y la **colaboración** entre laboratorios, apoyando para ello las redes y los proyectos transnacionales a media escala gracias a los nuevos instrumentos utilizados en el Sexto programa marco de investigación de la Unión, mejorados a partir de la experiencia adquirida;

Dentro de este capítulo se incluyen el apoyo a polos de excelencia europeos en diversos campos de investigación (clima y medio ambiente, tecnologías de la información y la comunicación, medicina y alimentación, nuevos materiales y procesos industriales) mediante la implantación y el respaldo de la cooperación entre laboratorios de alto nivel en el marco de «redes de excelencia» europeas y la investigación conjunta articulada en torno a objetivos bien definidos en el marco de «proyectos integrados».

- mejorar, por medio de mecanismos específicos de conexión en red, la **coordinación de los programas y de las políticas nacionales y regionales de investigación** a fin de crear masas críticas de recursos, reforzar el carácter complementario de las actividades nacionales y mejorar la coherencia de los programas públicos de investigación en toda Europa; ello exigirá medidas de estímulo a los intercambios, la apertura mutua de los programas y la puesta en marcha de iniciativas comunes.

En este sentido, se coordinarían programas nacionales de investigación en ámbitos tales como la lucha contra el cáncer, la enfermedad de Alzheimer y las enfermedades emergentes, las nanotecnologías o la investigación sobre grandes cuestiones sociales y económicas (demografía, educación, empleo, innovación, etc.).

En estrecha relación con su acción en materia de investigación, la Unión debería apoyar el desarrollo de un esfuerzo coherente y decidido a nivel europeo en dos campos en los que la ciencia y la tecnología desempeñan un papel primordial:

- **el espacio**, en apoyo de una política espacial europea que tiene como objetivo dotar de una mayor coherencia a las iniciativas privadas y públicas europeas y nacionales y se centra en el desarrollo de aplicaciones en campos tales como la localización y la navegación, la observación y la vigilancia de la Tierra y las telecomunicaciones, coordinando las inversiones en I+D a diversos niveles y ayudando a la UE a alcanzar mejor sus objetivos políticos en asociación con potencias espaciales consolidadas (como Rusia) o emergentes (como China, India o Brasil);

La acción en este campo dependerá de la puesta en práctica de un programa espacial europeo que vendría a reforzar los proyectos comunitarios existentes (p. ej. Vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad – GMES).

- **la seguridad**, en apoyo de la aplicación de las políticas comunitarias, potenciando las actividades de investigación necesarias para reforzar la seguridad en todas sus facetas en Europa, como seguimiento de las actividades preparatorias emprendidas en este ámbito, en el que las inversiones estadounidenses quintuplican a las europeas; constituye la contribución de la Comisión a la programación comunitaria más general destinada a abordar los retos y las amenazas para Europa, según lo establecido, por ejemplo, en la Estrategia europea de seguridad aprobada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003;

complementa las acciones y los esfuerzos desplegados por los Estados miembros y las demás instituciones europeas.

Se incluiría en este capítulo el desarrollo de conocimientos y tecnologías con valor añadido europeo a fin de prevenir, supervisar y eliminar las nuevas amenazas que pesan sobre la seguridad (bioterrorismo, delincuencia cibernética y seguridad mundial) y de consolidar la posición europea en las redes complejas de investigación.

Se consolidará en consecuencia la acción comunitaria en el campo de la **difusión de los resultados de la investigación** y se reforzarán la **participación y el liderazgo europeos en iniciativas a escala mundial**.

c) *Conectar Europa a través de redes de la UE*

Diez años después de la puesta en marcha de la iniciativa «redes transeuropeas», el desarrollo de una espina dorsal de grandes ejes a través del territorio comunitario se encuentra en una fase de estancamiento. Sin embargo, el tráfico que transita por las redes sigue creciendo y lo hará aún más con la ampliación, sobre todo en las infraestructuras viales, ferroviarias y energéticas. El coste de la congestión de las redes se estima en un 1 % del PIB, y este porcentaje se duplicará de aquí a 2020. Si no se toman medidas para subsanar este problema, la mayor parte de este incremento se acumulará en las carreteras, con los consiguientes efectos altamente negativos sobre la fluidez del tráfico, el medio ambiente, la seguridad y la calidad de vida; Europa seguirá sin estar conectada, y su potencial de crecimiento pagará el precio de una infraestructura deficiente.

En la UE ampliada, las redes transeuropeas de alto rendimiento constituyen un catalizador indispensable para la circulación sostenible de mercancías, personas y energía. Además de potenciar la competitividad, representan un símbolo tangible de la integración europea. Según las estimaciones, la mejora de las conexiones en materia de transporte ofrecería a los particulares y a las empresas un potencial suplementario equivalente a un 0,23 % del PIB, lo que significa alrededor de un millón de empleos fijos. Proyectos como las líneas de ferrocarril de alta velocidad o el sistema europeo de navegación por satélite Galileo impulsarán a las industrias europeas hacia posiciones de punta en materia de vanguardia tecnológica.

Las medidas destinadas a crear un sistema de transporte eficaz y sostenible y a garantizar un suministro energético fiable son, pues, vitales para la buena marcha de la economía. La inercia entrañaría costes reales.

Los rendimientos de estas inversiones trascienden las fronteras nacionales. Ello explica las reticencias de los gobiernos nacionales a adoptar una perspectiva europea y su tendencia a dar prioridad a sus programas, especialmente en tiempos de fuerte presión sobre los presupuestos nacionales. Una intervención comunitaria, en forma de coordinación y participación financiera centradas en los tramos transfronterizos, puede aportar una cierta coherencia a escala continental, favorecer la estabilidad a largo plazo e impulsar una mayor participación del sector privado.

- Por ejemplo, las «autopistas del mar» permitirían aliviar el volumen de carga que soportan las redes viales (p. ej. 7,6 millones de toneladas de carga podrían transportarse cada año entre Rotterdam y Bilbao, lo que equivale al 10 % de la carga por carretera que transita por esta ruta), pero su apertura requiere una coordinación comunitaria.

- El túnel ferroviario de Mont-Cenis entre Lyon y Turín triplicaría la capacidad actual y conectaría algunas de las regiones más dinámicas de Europa con el corazón de los nuevos Estados miembros. También en este caso, no puede darse el pistoletazo de salida sin el apoyo de la UE.

El coste de la red transeuropea en su conjunto se estima en 600 000 millones de euros. Las nuevas orientaciones para las redes transeuropeas, acogidas con satisfacción por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, garantizan una mejor coordinación entre los Estados miembros y se centran en una lista de proyectos prioritarios bien definidos y acompañados de calendarios precisos.

Se incluyen en esta lista la interconexión de las redes ferroviarias nacionales de alta velocidad de aquí a 2012, el desarrollo de una red básica de transporte ferroviario de mercancías en Europa Central de aquí a 2015 y un conjunto de medidas destinadas a conectar los puertos con el transporte terrestre de aquí a 2010.

De aquí a 2020, el volumen total de inversión requerido para la realización de los veintiséis proyectos prioritarios en materia de transporte se cifra en 220 000 millones de euros (previéndose que las cotas más altas de financiación se producirán entre 2007 y 2013). Se calcula que la participación del sector privado en estos proyectos se situará en torno al 20 % de la financiación requerida, mientras que el resto será financiado conjuntamente por los presupuestos nacionales y por el presupuesto comunitario, cuya contribución no podrá superar el 20 %.

También se requiere financiación europea para garantizar el suministro interfronterizo de energía en Europa y el desarrollo de fuentes de energía renovables y de combustibles no contaminantes. El coste de estas medidas se estima en unos 100 000 millones de euros. Se necesitan iniciativas comunitarias para potenciar el impacto y el atractivo de las energías renovables y mejorar la eficacia energética, así como para alcanzar los objetivos acordados como, por ejemplo, que el 22 % del consumo eléctrico proceda de fuentes renovables de aquí a 2010.

La Unión deberá asimismo proseguir sus esfuerzos destinados a suprimir los obstáculos que impiden el desarrollo de un mercado interior para las telecomunicaciones y asegurar la disponibilidad de una red de banda ancha segura en todas las regiones, tratando de evitar por todos los medios el riesgo de fractura digital entre las zonas urbanas, por una parte, y las zonas rurales y remotas, por otra.

d) Mejorar la calidad de la educación y la formación en la Unión

El capital humano es uno de principales factores determinantes del crecimiento. Un año de estudios suplementario puede aumentar en un 6,2 % la productividad agregada de un país europeo tipo. Sin embargo, entre 1995 y 2000, la inversión pública en educación y formación expresada en porcentaje del PIB registró un retroceso en la mayoría de los Estados miembros. La UE va a la zaga de sus competidores por lo que respecta al número de titulados, a las cualificaciones obtenidas al abandonar el sistema escolar y a la participación en el aprendizaje permanente. Se observan asimismo enormes diferencias entre los resultados de los distintos Estados miembros. A la vista de la tendencia a la baja de estos indicadores, es urgente acelerar el ritmo de la reforma y de la modernización de los sistemas europeos de educación y formación. La globalización y la evolución tecnológica y demográfica requieren una mano de obra flexible y móvil con capacidades pertinentes y permanentemente actualizadas.

Las políticas educativas son un ámbito en el que la proximidad y la diversidad cultural revisten gran importancia y en el que, por ende, las autoridades nacionales y locales están llamadas a desempeñar un papel decisivo. La modernización general de los sistemas de educación y formación comunitarios constituye una pieza clave de la estrategia de Lisboa. En esta línea, el Consejo Europeo ha adoptado objetivos comunes y un programa de trabajo con el fin de transformar estos sistemas en estructuras de aprendizaje permanente eficaces y accesibles a todos los ciudadanos y de promover la convergencia con vistas al incremento general de las normas. Se hace hincapié en la mejora de la calidad de la educación y la formación (reforma curricular, nuevos métodos de enseñanza y aseguramiento de la calidad), en un acceso generalizado a la educación y la formación (incluido el aprendizaje electrónico) a todas las edades y en la apertura de estos ámbitos a influencias externas que pueden ir desde los mercados de trabajo hasta la competencia a escala mundial.

Esta tarea no puede llevarse a cabo sin apoyo comunitario, ya que los beneficios generados se distribuyen por toda Europa y los Estados miembros, por sí solos, no disponen de medios apropiados. Además del apoyo de la política de cohesión en materia de infraestructuras y de educación y formación básicas, la contribución comunitaria se canaliza, sobre todo, a través de dos modalidades: apoyo a la movilidad individual (de estudiantes, profesores, académicos o formadores) y promoción de asociaciones y redes entre escuelas, universidades y proveedores de formación de diferentes países. Elemento clave de este objetivo será la movilidad de estudiantes, profesores, académicos y formadores, pero también de ideas y prácticas modélicas. Pese a que se reconoce unánimemente su importancia, la movilidad transfronteriza multilateral es un ámbito que no puede organizarse ni financiarse adecuadamente a nivel nacional. Sólo la acción de la UE puede ofrecer el marco y el apoyo financiero necesarios, aspecto este último en el que la demanda existente en el marco de los programas en curso sobrepasa con mucho la oferta.

Los objetivos serían los siguientes:

la participación de 3 millones de estudiantes universitarios en programas de movilidad de aquí a 2010 (la cifra de 1 millón se alcanzó en 2002), lo que significaría que alrededor del 10 % de los estudiantes universitarios tendrían la posibilidad de ir a estudiar al extranjero y de disfrutar de los consiguientes beneficios;

la inscripción anual de 150 000 estudiantes en la formación profesional de aquí a 2013;

la participación del 10 % de la población escolar comunitaria (alumnos y profesores) en acciones de movilidad a lo largo de todo el periodo de duración del programa;

la participación de 50 000 adultos en acciones de movilidad en el marco del aprendizaje permanente de aquí a 2013.

Los resultados deben contribuir de forma decisiva al restablecimiento de Europa como polo de excelencia en el campo de la educación y la formación.

e) *Una Agenda de política social: ayudar a la sociedad europea a anticipar y gestionar el cambio*

La vertiginosa evolución de las condiciones competitivas internacionales impone una nueva división del trabajo cuyas consecuencias nos afectan a todos. Aunque sus beneficios tienen un amplio alcance, conjugada con un débil crecimiento, podría acarrear un agravamiento del desempleo y la exclusión. En estas condiciones, la Unión Europea debe anticipar y gestionar

los cambios que se avecinan: esta es precisamente la esencia del modelo europeo de cohesión social y de crecimiento económico.

La Unión ha de adaptar, impulsar y asimilar los cambios. Al abordar de forma dinámica los desafíos que plantea la rápida evolución de las condiciones competitivas internacionales, la Agenda de política social, parte integrante de la estrategia de Lisboa, marca el rumbo de las políticas y de las acciones de la Unión en materia de empleo y en el ámbito social. Gracias al efecto combinado de la reglamentación, del método abierto de coordinación y del diálogo social y al apoyo del presupuesto de la UE, la Agenda contribuye decisivamente a la modernización del modelo social europeo.

La Agenda de política social debería contribuir a que Europa desarrolle todo su potencial, consolidando para ello la política social como factor de producción y abordando el coste de una política desprovista de una dimensión social.

La UE debe poner a punto un marco regulador apropiado que cree condiciones equitativas para las empresas y los trabajadores, mediante el establecimiento de normas sociales adecuadas y la consagración de derechos fundamentales. La acción comunitaria sirve asimismo de catalizador al facilitar la definición y la puesta en práctica de medidas de reforma por parte de los Estados miembros en sus políticas de mercado de trabajo y en sus políticas sociales y, de esa forma, impulsa avances políticos de gran calado con medios financieros limitados. El nivel comunitario es igualmente el más indicado para promover con éxito el diálogo social, tal y como prevé el Tratado.

- Para hacer frente a los nuevos retos comunes a todos los Estados miembros y gestionar el cambio en el contexto de la ampliación, la globalización y el envejecimiento demográfico es preciso reforzar aún más la Agenda de política social.
- En su último informe de primavera, la Comisión pidió el establecimiento de asociaciones europeas a favor del cambio, mecanismos tripartitos destinados a identificar los problemas comunes y a ofrecer soluciones sacando partido del cambio. Los convenios colectivos tienden a abarcar una gama cada vez más amplia de cuestiones que trascienden los temas tradicionalmente abordados —sobre todo los salarios y la jornada laboral— y se transforman progresivamente en instrumentos de anticipación y gestión del cambio. Estas asociaciones deberían abordar igualmente cuestiones relacionadas con la nueva división internacional del trabajo derivada de la globalización, haciendo especial hincapié en un enfoque sectorial.

Una acción a nivel comunitario está justificada a la vista de los siguientes elementos:

- La UE constituye el marco apropiado para asegurar condiciones equitativas para todas las empresas mediante el establecimiento de normas y derechos sociales comunes y de la libre circulación de trabajadores.

La promoción de la prevención y la definición de normas mínimas en materia de salud y seguridad han permitido una considerable reducción de las tasas de incidencia de las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo. Con todo, el coste total para la economía sigue oscilando entre un 2,6 y un 3,8 % del PNB, lo que demuestra el elevado precio que entraña la ausencia de una legislación adecuada. La Comisión ha pedido que se fije como objetivo una reducción global del 15 % de la tasa de incidencia de los accidentes de trabajo en cada uno de los Estados miembros.

En la actualidad, 30 millones de personas se benefician de las disposiciones relativas a la coordinación de los regímenes de seguridad social a nivel comunitario durante una estancia temporal en otro Estado miembro. El objetivo de elevar esta cifra hasta alcanzar los 100 millones de personas debería lograrse con la introducción de la tarjeta europea de seguro de enfermedad.

- La coordinación de las políticas a nivel comunitario sirve de catalizador al impulsar en los Estados miembros avances políticos de gran calado con medios financieros limitados.

La estrategia europea de empleo impulsa reformas estructurales de los mercados de trabajo de los Estados miembros. El desfase entre la tasa de empleo actual y el objetivo de pleno empleo se cifra en unos 16 millones de puestos de trabajos. Aprovechar el potencial de los trabajadores de más edad totalizaría, por sí solo, 7 millones de puestos de trabajo. Según las estimaciones, el coste total que entraña la infrautilización de la población activa asciende casi al 9 % del PIB de la UE, lo que equivale a 825 000 millones de euros.

- El nivel comunitario también es el más indicado para mejorar de forma satisfactoria la calidad de las relaciones laborales y promover el diálogo social, tal y como prevé el Tratado.

La Directiva del Consejo relativa al comité de empresa europeo tiene como objetivo facilitar la información y la consulta de los trabajadores a nivel transnacional. Si se consiguiera elevar el porcentaje de trabajadores afectados hasta un 80 % (frente al 65 % actual), entre 2,5 y 3 millones de trabajadores suplementarios podrían beneficiarse de estos mecanismos, lo que representaría unos 21,5 millones de trabajadores en toda Europa y facilitaría la reestructuración.

A la vista de lo antes expuesto, se presenta a continuación una ilustración financiera de la sección 1:

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1a. La competitividad como factor de crecimiento y empleo	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825

2. Una mayor cohesión en favor del crecimiento y el empleo

Gracias a su política de cohesión, la Unión ha hecho una contribución decisiva a un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible. Al movilizar el potencial desaprovechado de Europa, esta política ha impulsado igualmente la buena marcha de la economía en su conjunto, reduciendo al mismo tiempo las disparidades económicas y sociales.

El valor añadido de la política de cohesión

Entre los principales factores que explican el éxito de la política europea de cohesión en la mejora de la situación económica de los futuros Estados miembros y regiones y que deben

consolidarse en el futuro, destacan los siguientes:

- **la concentración de recursos en la inversión**, a fin de aumentar y mejorar los recursos físicos y humanos y, por consiguiente, de garantizar el máximo impacto en la competitividad y el crecimiento; esta concentración es la que ha permitido que la mayoría de las regiones menos desarrolladas en los cuatro países más pobres, que son los principales beneficiarios de la política en términos financieros, haya logrado una tasa media de crecimiento *superior* a la media comunitaria durante el periodo 1995-2001;
- **el respeto de las normas del mercado único**, por ejemplo en lo que respecta a la política de competencia y a la contratación pública; entre los efectos mensurables de estas normas cabe destacar el incremento de los intercambios intracomunitarios, especialmente entre los Estados miembros y las regiones menos desarrollados y el resto de la UE; por lo que respecta a la política de cohesión, ello significa que cerca de la cuarta parte de los gastos efectuados en el marco de los programas en estos ámbitos revierte al resto de la Unión en forma de exportaciones cada vez mayores;
- **el énfasis puesto en la creación de empleo en nuevas actividades**, a fin de contribuir a hacer frente a los efectos de los cambios económicos y sociales derivados de la nueva división internacional del trabajo; así, por ejemplo, al margen de las regiones menos desarrolladas, la anterior generación de programas (1994-1999) benefició a unas 300 000 pequeñas empresas, contribuyendo a la creación de 500 000 nuevos puestos de trabajo;
- **la contribución a la asociación y a la buena gobernanza**; el sistema de gobernanza a diversos niveles, que supone la participación de las autoridades comunitarias, nacionales, regionales y locales, así como de las partes interesadas, permite la adaptación de las acciones a las circunstancias *in situ* y potencia una verdadera voluntad de llevar a buen término las medidas emprendidas («propiedad»);
- **el efecto de palanca** que imprimen las normas de cofinanciación al movilizar recursos suplementarios hacia nuevas inversiones procedentes de fuentes nacionales públicas y privadas; cada euro del presupuesto de la Unión gastado en el marco de la política de cohesión genera una inversión media de 0,9 euros en las regiones menos desarrolladas («objetivo 1») y de 3 euros en las demás regiones («objetivo 2»);
- un apoyo adecuado a las demás políticas sectoriales comunitarias:
 - al invertir en la aplicación de la legislación comunitaria, la política de cohesión ayuda a las regiones menos favorecidas a cumplir las normas comunitarias, por ejemplo en el ámbito del medio ambiente;
 - en sectores como la educación, el transporte y la energía, la política de cohesión apoya a gran escala las nuevas inversiones, especialmente en los Estados miembros y regiones menos desarrollados.

De cara al futuro, sigue siendo esencial mantener una política de cohesión efectiva a nivel europeo a fin de promover la modernización y un crecimiento más rápido en las regiones menos desarrolladas y de aumentar el número de personas que ocupan un empleo productivo en toda la Unión. Pero la reforma de las políticas también es necesaria para responder mejor a los nuevos desafíos.

La ampliación plantea un reto sin precedentes para la competitividad y la cohesión interna de la Unión. En la Unión ampliada, el PIB medio per cápita será inferior en más de un 12 % al de la Europa de los quince, al tiempo que, en conjunto, se duplicarán las disparidades en materia de renta.

La reforma debe centrarse en la competitividad, el desarrollo sostenible y el empleo, según se estableció en los Consejos Europeos de Lisboa y Gotemburgo, en un contexto de creciente competencia, globalización y envejecimiento general de la población. De cara al futuro, **el desafío consiste en velar por que los objetivos de Lisboa y Gotemburgo y la anticipación del cambio derivado de la nueva división internacional del trabajo se incorporen sistemáticamente desde el principio en el diseño de todas las estrategias de desarrollo nacionales y regionales.**

En un esfuerzo por mejorar la calidad del gasto durante el próximo periodo de conformidad con los objetivos de Lisboa y Gotemburgo, la Comisión propone que la política de cohesión se inscriba en una estrategia global. A tal fin, tiene intención de presentar al Parlamento y al Consejo un documento estratégico en el que se establecerán prioridades para la política de cohesión, incluidas ciertas medidas consideradas necesarias para anticipar los cambios económicos y sociales.

La Comisión prevé asimismo un marco de prioridades más simplificado y transparente, a fin de garantizar la adecuada aplicación de las agendas de Lisboa y Gotemburgo, teniendo en cuenta las circunstancias específicas. Este marco se articula en torno a las tres prioridades siguientes (que sustituyen a los objetivos actuales):

- **convergencia;** los principales esfuerzos deben centrarse en **los Estados miembros y regiones menos desarrollados** de la Unión ampliada; entre estas también se incluirían aquellas regiones que no han completado el proceso de convergencia pero que ya no podrían optar a las ayudas porque su nivel de renta per cápita ha subido en términos relativos en la Unión ampliada (el llamado «efecto estadístico»); los esfuerzos desplegados en el marco de los programas de convergencia se dedicarían a modernizar y a aumentar el capital físico y humano, a fin de potenciar la competitividad a largo plazo, de promover la sostenibilidad medioambiental y de contribuir de forma más resuelta a la buena marcha de la economía de la Unión en su conjunto, desarrollando al mismo tiempo las mejores prácticas en materia de gobernanza y de capacidades institucionales;
- **competitividad regional y empleo;** los programas regionales de competitividad y empleo englobarían a los **demás Estados miembros y regiones**, dado que en toda la Unión persistirán necesidades significativas como consecuencia, entre otros factores, de las reestructuraciones económicas y sociales; para asegurar el valor añadido de las acciones comunitarias, las intervenciones deberían centrarse en un número limitado de prioridades estratégicas relacionadas con las agendas de Lisboa y Gotemburgo, en las que pueden aportar un valor añadido y tener un efecto multiplicador sobre las políticas nacionales o regionales; los programas de empleo se organizarían a escala nacional; se simplificarían los programas de desarrollo regional; así, por ejemplo, el sistema en virtud del cual la Comisión debe proceder a una selección entre pequeñas zonas a escala subregional sería abandonado y sustituido por la fijación de un equilibrio apropiado entre los aspectos geográficos y temáticos de las intervenciones en el momento de la elaboración del plan de desarrollo plurianual; en esta rúbrica figuraría el apoyo a las regiones que ya no cumplen los criterios fijados para los programas de convergencia, incluso sin tener en cuenta el efecto estadístico de la ampliación;

- **cooperación territorial europea** en forma de **programas transfronterizos y transnacionales**; estos programas tendrían por objeto abordar los problemas específicos que se plantean a la hora de construir una economía competitiva y sostenible en zonas de los Estados miembros que están divididas por fronteras nacionales; se haría hincapié en la promoción de intercambios de experiencias y buenas prácticas, contribuyendo así a la integración económica en todo el territorio de la Unión y a un desarrollo más armonioso y equilibrado.

A la vista de lo antes expuesto, se presenta a continuación una ilustración financiera de la sección 2:

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1b. Una mayor cohesión en favor del crecimiento y el empleo	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960

3. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales: agricultura, pesca y medio ambiente

Con la adhesión de los nuevos Estados miembros (y los que seguirán), el número de consumidores en la Unión Europea se incrementará en 75 millones y el de agricultores, en 4 millones. La ampliación significa un mercado mucho más vasto y una competencia reforzada, a lo que hay que añadir el reto que supone el cumplimiento de normas estrictas en materia de calidad y seguridad de los productos y de protección del medio ambiente. La temprana decisión de los Estados miembros de reemplazar sus respectivas políticas nacionales, costosas y en parte contradictorias, por una política común definida en el Tratado, venía dictada por el valor añadido que se esperaba obtener al garantizar la libre circulación de mercancías agrícolas, evitar cualquier distorsión de la competencia dentro de la Comunidad Europea, favorecer la estabilidad de la oferta y reforzar la competitividad en el mercado interior y en los mercados exteriores.

Desde entonces, la política ha evolucionado, asumiendo otras preocupaciones adicionales de la población tales como la calidad de la producción, el medio ambiente, el bienestar de los animales y el mantenimiento del medio rural, que representa el 80 % del territorio europeo. También se ha tenido en cuenta la necesidad de apoyar a los agricultores, que producen y preservan bienes públicos de la manera más eficaz posible. Es innegable, por tanto, que la Política Agrícola Común (PAC) ha generado a lo largo de los años un valor añadido real a un coste menor del que hubiera sido necesario si los Estados miembros hubieran continuado con sus políticas agrícolas por separado.

El mes de junio pasado se decidió una profunda reforma de la PAC, que está siendo completada con un segundo conjunto de medidas al que seguirá una propuesta sobre el azúcar a mediados de 2004. Con estas medidas se trata de asegurar un marco estable para el sector hasta 2013.

La reforma, que tiene como objetivo potenciar la competitividad, la solidaridad y una mejor integración de la dimensión medioambiental en las demás políticas, constituye un paso

decisivo en pos de la realización de la estrategia de desarrollo de Lisboa y Gotemburgo. Se apoya en los siguientes elementos:

- una simplificación sustancial de las medidas de apoyo al mercado y los pagos de ayuda directa, desligando los pagos directos a los agricultores de la producción;
- un refuerzo del desarrollo rural transfiriendo a tal fin fondos de apoyo al mercado por medio de reducciones de las ayudas directas a las grandes explotaciones agrícolas (modulación), vinculando así los dos pilares de la PAC, que desempeñan un papel complementario en la potenciación del desarrollo sostenible de la agricultura y de las comunidades rurales;
- un mecanismo de disciplina financiera acorde con la decisión del Consejo Europeo de establecer límites máximos al gasto en medidas de apoyo al mercado y ayuda directa entre 2007 y 2013.

Tras su consolidación, la futura política de desarrollo rural después de 2006, que contribuirá a la consecución de los objetivos en materia de desarrollo sostenible, se centrará en tres grandes objetivos:

- reforzar la competitividad del sector agrícola mediante el apoyo a la reestructuración (ayudas a la inversión para los jóvenes agricultores, medidas de información y promoción, etc.);
- mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante el apoyo a la gestión de las tierras, por ejemplo gracias a la cofinanciación de acciones de desarrollo rural relacionadas con los espacios protegidos de Natura 2000 (medio ambiente agrícola, silvicultura, medidas en favor de las zonas menos favorecidas, etc.);
- mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y promover la diversificación de la actividad económica a través de medidas dirigidas al sector agrícola y a otros agentes del medio rural (reorientación cualitativa de la producción, calidad de la alimentación, restauración de pueblos, etc.).

La Política Pesquera Común (PPC) es un elemento clave para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades económicas para los pescadores y las regiones costeras de los Estados miembros y reviste una importancia cada vez mayor a la hora de garantizar la sostenibilidad de la actividad pesquera —a la vista de la disminución de las poblaciones de peces—, teniendo en cuenta de manera equilibrada los aspectos medioambientales, económicos y sociales.

Desde el 1 de enero de 2003, la nueva Política Pesquera Común reformada, que hace mayor hincapié en la explotación sostenible de los recursos acuáticos vivos, sobre la base de dictámenes científicos autorizados y del principio de cautela en materia de gestión de la pesca, por una parte, y en la acuicultura, por otra, está firmemente integrada en la política comunitaria de desarrollo sostenible.

La realización de los objetivos estratégicos de Lisboa y Gotemburgo, a saber el desarrollo de una economía europea que genere crecimiento reduciendo al mismo tiempo los efectos negativos en el medio ambiente, requiere un compromiso permanente en favor del uso y la gestión sostenibles de los recursos, así como de la protección del medio ambiente. La política medioambiental es un complemento fundamental al mercado único y constituye un factor

esencial para la mejora de la calidad de vida. Cada vez es mayor el número de ciudadanos europeos que consideran que el acceso a un medio ambiente limpio es un derecho y esperan de la UE que garantice ese derecho y asegure la correcta aplicación de la política medioambiental por parte de los Estados miembros. Entre las actividades más importantes para el periodo 2006-2012 en el marco de estas prioridades destacan:

- la aplicación del programa europeo sobre el cambio climático, que incluye una serie de medidas para garantizar el cumplimiento del objetivo del Protocolo de Kyoto consistente en la reducción de las emisiones de gas con efecto invernadero en la Comunidad;
- la puesta en práctica de las estrategias temáticas que abordan prioridades medioambientales específicas, p. ej. el suelo, la calidad del aire, los plaguicidas, el medio ambiente marino, el medio ambiente urbano, el uso y la gestión sostenibles de los recursos, y el reciclaje de residuos;
- la aplicación del Plan de acción a favor de las tecnologías ambientales (ETAP), a fin de sacar el mayor partido posible de este tipo de tecnologías, reduciendo para ello las presiones a que están sometidos los recursos naturales, procurando mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos, estimulando la competitividad y el crecimiento económico y promoviendo de forma más decidida el papel protagonista de la UE en el desarrollo y la aplicación de las tecnologías ambientales;
- el desarrollo y la puesta en práctica de la red de espacios protegidos Natura 2000, en favor de la biodiversidad europea, así como la aplicación del Plan de acción sobre la diversidad.

Habida cuenta de los elementos a que se ha hecho referencia, es preciso respetar los compromisos asumidos. Además, la Unión Europea debe gestionar sus recursos naturales aplicando a la gestión de su medio ambiente el modelo europeo de crecimiento y cohesión.

A la vista de lo antes expuesto, se presenta a continuación una ilustración financiera de la sección 3:

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805

B. Dotar de pleno contenido a la ciudadanía europea

1. El espacio de libertad, de seguridad y de justicia

La libertad, la seguridad y la justicia son valores fundamentales que constituyen, a su vez, elementos clave del modelo europeo de sociedad.

Con la integración en el Tratado constitucional de la Carta de los Derechos Fundamentales, la Unión estará obligada jurídicamente a velar no sólo por el respeto de los derechos fundamentales, sino también por su promoción activa.

En la actualidad se reconoce unánimemente que los retos que plantean la inmigración, el asilo, y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo ya no pueden ser resueltos de manera adecuada mediante acciones adoptadas únicamente a nivel nacional.

En este contexto, el desarrollo de esta dimensión de la Unión Europea constituye la nueva frontera para la integración: un auténtico espacio de libertad, de seguridad y de justicia es un pilar imprescindible de la Unión Europea y un elemento esencial del proyecto político para una Unión ampliada.

La acción a nivel comunitario garantiza un reparto equitativo de las responsabilidades, incluida la carga financiera, y propicia la toma de conciencia sobre cuestiones y valores compartidos, facilitando así la adopción de enfoques comunes.

Con la ampliación aumentará el número de ciudadanos que esperan beneficiarse del hecho de vivir en un espacio de libertad, de seguridad y de justicia en una escala sin precedentes, pero se plantearán asimismo retos específicos, por ejemplo por lo que respecta a la seguridad de nuestras fronteras exteriores.

i) Fronteras exteriores/inmigración

- La Unión debe gestionar sus **fronteras exteriores** de forma integrada, a fin de acoger a la inmigración legal de manera coordinada y de impedir la entrada de inmigrantes ilegales por las fronteras exteriores terrestres, que, después de la ampliación, se extenderán a lo largo de unos 6 000 km, y por las fronteras marítimas, de más de 85 000 km.

Un objetivo clave en este ámbito es la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras comunes, que deberá preparar el camino hacia la creación de un cuerpo europeo de guardia fronteriza, dotado de medios adecuados, que ejercerá tareas de vigilancia y control fronterizo en apoyo de las autoridades nacionales.

- La UE seguirá enfrentándose al desafío que supone asegurar el cumplimiento de las obligaciones de protección internacional en un contexto caracterizado por grandes flujos migratorios y numerosas solicitudes de asilo. Una **política común en materia de asilo**, basada en una distribución equitativa de las responsabilidades y de la carga financiera entre los Estados miembros, asegurará condiciones de acogida uniformes a las más de 400 000 personas que cada año solicitan asilo en la Unión ampliada, desalentando al mismo tiempo a aquellas cuyas solicitudes no estén bien fundadas.
- A fin de gestionar eficazmente los flujos migratorios continuos necesarios para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo es indispensable una **política común de inmigración**. Habida cuenta de la evolución demográfica, los migrantes contribuirán al crecimiento económico, a la competitividad y al desarrollo sostenible de la UE. A este respecto, la Unión debe aplicar medidas en este ámbito político, a fin de poner a punto incentivos y respaldar la acción de los Estados miembros con vistas a la integración de los nacionales de terceros países residentes en sus territorios.

Por consiguiente, la integración de los inmigrantes es a la vez una cuestión de cohesión social y una condición indispensable para la eficacia económica. El número de ciudadanos de terceros países que residen en la UE asciende a 14,3 millones, con una afluencia anual estimada en 1,5 millones de personas.

La intervención financiera comunitaria debería tener por objetivo complementar y apoyar las

acciones de los Estados miembros y asegurar la coordinación en un ámbito como este, en el que las cuestiones planteadas tienen, por su propia naturaleza, carácter transnacional:

Asegurar la participación de al menos un 5 % de los nacionales de terceros países residentes legalmente en la UE (un 10 % a través de efectos indirectos) en programas y acciones tales como el acceso a los servicios, la autocapacitación en la vida social, la creación de redes y el intercambio de buenas prácticas entre los agentes implicados. Otro objetivo específico en lo tocante a la integración consistiría en prestar servicios de integración específicos al menos a un 20 % de los ciudadanos de terceros países recién llegados (cursos de orientación, cursos de idiomas, etc.).

La elaboración de un instrumento común para la repatriación de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en la UE o que emigran de forma irregular hacia su territorio sería el complemento necesario para una política en favor de la migración sostenible.

ii) Justicia/seguridad

- Uno de los principales retos de la Unión seguirá siendo garantizar la **seguridad** por medio de la prevención y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Entre las prioridades en este ámbito destacan las siguientes: medidas destinadas a desarrollar y reforzar Europol y el Colegio Europeo de Policía, a fin de reforzar la cooperación y los intercambios entre los profesionales interesados, y un mayor énfasis en las actividades de prevención de la delincuencia, especialmente las nuevas formas graves de delincuencia organizada, así como los medios de los que se sirve, a fin de responder a la necesidad de seguridad como condición indispensable para la sostenibilidad administrativa, social y económica de las sociedades europeas. Ejemplos de acciones a nivel comunitario son:
 - lograr que un 10 % de los responsables de alto rango de los servicios de policía reciba formación impartida por el Colegio Europeo de Policía, lo que debería afectar indirectamente al 60 % de los funcionarios de policía en la UE por medio de la difusión de módulos comunes de formación;
 - aumentar en un 75 %, de aquí a 2013, el volumen de intercambios de información pertinente entre las autoridades nacionales encargadas de la ejecución de la legislación y Europol.
- Complemento natural de una libertad de circulación efectiva es la existencia de un **auténtico espacio de justicia** que garantice la seguridad jurídica en las transacciones transfronterizas y resuelva las dificultades jurídicas transfronterizas que afectan a situaciones personales y familiares. Es preciso tomar medidas para asegurar el acceso a una justicia eficaz y una estrecha cooperación judicial, así como enfoques comunes en materia de lucha contra la delincuencia, de modo que no existan refugios seguros para los delincuentes.

Se consolidará Eurojust a fin de reforzar la coordinación y la cooperación entre los investigadores y los fiscales que se ocupan de formas graves de delitos transfronterizos.

2. Acceso a bienes y servicios básicos

Los europeos consideran asimismo natural tener acceso a los niveles de bienes y servicios de interés general que se asocian al modelo económico y social europeo:

- La protección de los ciudadanos contra riesgos tan diversos como las catástrofes naturales o las crisis sanitarias y medioambientales es un ámbito en el que la Unión puede aportar un valor añadido en aquellos casos en los que la actuación aislada de un Estado miembro no puede dar una respuesta eficaz a riesgos que puedan tener efectos transnacionales o en los que la magnitud de la crisis en cuestión requiera la solidaridad europea:
 - el desarrollo de este capítulo pasa por reforzar las normas de inocuidad y de seguridad del suministro a fin de poner a punto sistemas de energía y de transporte no contaminantes, así como de aplicar normas medioambientales destinadas a garantizar que el marco natural básico (aire, agua y suelo) no contenga sustancias peligrosas para la salud;
 - los ciudadanos esperan de la UE que esta los proteja contra las grandes catástrofes; a medio plazo, crecerá la presión para que la UE mejore sus capacidades de reacción en caso de catástrofes que superen las capacidades nacionales y saque el máximo partido posible de los recursos disponibles en todo su territorio;
 - en tanto consumidores, los ciudadanos dependen de los proveedores y de los poderes públicos, que deben garantizar la inocuidad de los bienes y servicios que se les ofrecen; se requieren una mejor información y mensajes claros, de modo que los ciudadanos puedan tomar decisiones sobre sus compras y sus modos de vida con conocimiento de causa; la Unión debe comprometerse a asegurar, en colaboración con las autoridades nacionales, la seguridad de los productos; se trata de un aspecto que reviste particular importancia para la seguridad, la calidad y el valor nutritivo de sus suministros de alimentos, al igual que las garantías relativas a los modos de producción y la pertinencia de la información que se ofrece a los ciudadanos sobre los alimentos que compran o consumen;
 - pero la salud también genera riqueza; la mejora de la salud impulsa el progreso, confiere a los individuos una mayor autonomía a lo largo de una vida más larga, mejor y más productiva, y es una condición indispensable para la prosperidad económica; en tanto individuos, los ciudadanos esperan recibir información y asesoramiento fiables sobre sus opciones básicas en materia de salud; la Unión puede ayudar a las autoridades nacionales a poner a disposición de los particulares los medios para mejorar su salud y a facilitar el acceso transfronterizo a los servicios sanitarios; en un mundo como el actual en el que proliferan los desplazamientos y los intercambios comerciales a escala mundial, las crisis sanitarias pueden propagarse rápidamente a través de las fronteras, lo que requiere una acción conjunta a escala comunitaria.
- Además, en el marco del modelo europeo de sociedad, los ciudadanos consideran natural tener acceso a un **nivel adecuado de servicios básicos de interés general**, tales como la salud y la educación, el suministro de energía, el transporte, las telecomunicaciones o los servicios postales. Ello puede requerir un marco común destinado a dar a los Estados miembros garantías que les permitan adoptar las decisiones estratégicas más convenientes.

3. Hacia una ciudadanía efectiva: fomentar la cultura y la diversidad europeas

La UE está a punto de experimentar la ampliación más importante de su historia. Desde siempre, la inmigración ha enriquecido la diversidad cultural de la Unión, y la evolución

demográfica parece indicar que se mantendrá esta tendencia. La futura Unión se caracterizará, pues, por una inmensa diversidad social y cultural. Es esencial que sus ciudadanos se conozcan y comprendan mutuamente. Los ciudadanos europeos han de saber y experimentar los aspectos que tienen en común.

El marco definido para el diálogo y el intercambio entre los ciudadanos de los Estados miembros, con vistas a promover el entendimiento mutuo y una identidad europea común, así como para las acciones destinadas a promover la ciudadanía europea está destinado a complementar las acciones de los Estados miembros y a fomentar la diversidad cultural en una Unión de veinticinco o más Estados miembros, que contará con la presencia de numerosas minorías.

Este marco busca, sobre todo, respaldar la cooperación cultural europea, contribuir a superar los obstáculos a los intercambios y estructuras transfronterizas en la industria audiovisual europea, y promover los intercambios de jóvenes, el servicio voluntario y el aprendizaje informal, así como el aprendizaje de idiomas y la formación de profesionales lingüísticos. Europa asegurará su futuro gracias, sobre todo, a la participación de los jóvenes.

Cabe citar otros ejemplos:

- los obstáculos a la cooperación cultural a nivel comunitario —mediante, por ejemplo, la circulación de obras de arte o de artistas y la creación de redes de museos, teatros de ópera u otras instituciones culturales— derivan de la fragmentación entre los Estados miembros;
- la situación es similar por lo que respecta a la circulación de películas y programas de televisión europeos; debido a especificidades lingüísticas, culturales y sociales, la industria audiovisual europea sigue estando estructurada en gran medida a escala nacional y se dirige primordialmente a los mercados nacionales.

Entre los objetivos que podrían conseguirse podrían citarse los siguientes:

un aumento sustancial del número de iniciativas puestas en marcha por ciudadanos en favor del diálogo y los intercambios interculturales, y del número de proyectos de cooperación transnacional, con la conexión en red de 1 500 instituciones culturales que alcanzarían a millones de ciudadanos cada año;

eleva el porcentaje de películas europeas distribuidas fuera de sus países de origen del 11 % actual del mercado al 20 % en 2013, duplicar el número de salas que programan películas europeas de aquí a 2010 y formar a 35 000 profesionales del sector audiovisual de aquí a 2013;

ejecutar 40 000 proyectos destinados a los jóvenes (por ejemplo intercambios juveniles) y 5 000 proyectos (formación, información e intercambio de buenas prácticas) destinados a los animadores juveniles a lo largo de la duración del programa, e incrementar la participación en el Servicio voluntario europeo hasta 10 000 voluntarios al año.

Estas medidas contribuirán a la realización del objetivo de «la unidad en la diversidad» asignado a la UE.

A la vista de lo antes expuesto, se presenta a continuación una ilustración financiera de la sección 4:

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620

C. La UE como socio a escala mundial

Con más de 450 millones de habitantes y un cuarto de la producción mundial, la Unión de veinticinco —que pronto serán veintisiete— miembros debería tener un gran peso en las decisiones políticas y económicas que determinan a largo plazo la prosperidad y la estabilidad en Europa y en el resto del mundo, las cuales, a su vez, tienen influencia en el bienestar y la seguridad de los europeos.

Se constata, sin embargo, un desfase entre el peso económico de Europa y su influencia política. La Unión no es un Estado, pero gracias a unas relaciones exteriores coherentes puede ejercer una influencia mucho mayor de la que los Estados miembros tienen por separado o incluso siguiendo líneas paralelas de acción.

La Unión ha puesto a punto un amplio, aunque incompleto, espectro de instrumentos de relaciones exteriores, a saber la política comercial común, la cooperación en el marco de acuerdos bilaterales y multilaterales, la cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria y la asistencia financiera, a los que hay que sumar los aspectos exteriores de las políticas internas (energía, medio ambiente, transporte, justicia e interior, etc.).

La acción exterior de la Unión, que engloba la política exterior y de seguridad común, la política comercial común y la cooperación con terceros países, ofrece un marco propicio para integrar todos los instrumentos comunitarios —sin perder de vista en ningún momento sus características institucionales y operativas propias— y poner a punto progresivamente un conjunto de medidas comunes basadas en posiciones comunes en la esfera más amplia de las relaciones políticas, incluida la seguridad.

La ampliación conferirá a la UE responsabilidades aún mayores, en su calidad de líder regional y de socio a escala mundial. La Unión debería, por tanto, consolidar su capacidad para promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, así como su capacidad para centrarse en la lucha contra la pobreza, tanto entre sus vecinos como por medio de sus políticas multilaterales y bilaterales, que están dirigidas principalmente al desarrollo sostenible y a la estabilidad política. De esta forma, la UE podrá poner en sintonía su agenda interior y su agenda exterior, contribuyendo así a la seguridad y a la prosperidad en todo el mundo.

1. La Unión Europea y su política de vecindad

El papel de la UE en tanto líder regional es crucial no sólo para sí misma y para sus vecinos, sino también como trampolín para contribuir a la sostenibilidad y la estabilidad a escala mundial. Aprovechando los elementos que propiciaron el éxito de anteriores ampliaciones, la Unión ampliada garantizará la estabilidad de sus vecinos en sentido amplio y apoyará su desarrollo por medio de una cooperación estrecha y un nivel de integración acorde con las necesidades y posibilidades de los países candidatos y precandidatos y de sus vecinos inmediatos. La liberalización del comercio y de la inversión, la promoción de un grado apropiado de convergencia reguladora y la extensión a estos países de sus redes de transporte,

energía y comunicaciones favorecerán sus propias estrategias de desarrollo interno, que siguen siendo la clave de su éxito. La cooperación reforzada en materia de educación y formación, que es ya uno de los frutos de la política de vecindad de la UE, será esencial para potenciar esta integración. Las políticas de inmigración adoptadas de común acuerdo reposarán, por una parte, en la creación de empleo en los países de emigración y, por otra, en la integración de los migrantes legales en la UE ampliada. En otras palabras, este círculo de estabilidad significa un espacio común, una comunidad basada en el principio de «todo salvo las instituciones».

La seguridad medioambiental y nuclear y la seguridad del suministro energético constituyen asimismo piezas clave en las relaciones de la Unión Europea con sus vecinos. La inmigración ilegal, la delincuencia organizada, los diversos tipos de tráfico ilícitos, el terrorismo y las enfermedades contagiosas constituyen igualmente graves amenazas que requieren una acción concertada con estos países. La aplicación de las cuatro libertades del mercado único en este espacio, al tiempo que se refuerza la seguridad, requiere un alto grado de cooperación e integración.

Al margen de los intereses particulares que unen a los Estados miembros que comparten fronteras con nuestros vecinos del norte y del sur, redundan en interés de toda la UE consolidar la democracia y el Estado de Derecho y estimular vigorosamente las reformas económicas y la integración en el espacio formado por la Unión Europea con Rusia y sus vecinos, los Balcanes y el Mediterráneo hasta el Golfo Pérsico. Hacer partícipe a toda esta zona de los beneficios generados por un comercio intensivo y equilibrado con una Unión de veinticinco miembros, integrando a estos países en un espacio fundado en valores comunes y en un gran mercado estructurado por redes interconectadas y por normas comunes, constituye un desafío de primer orden. Las crecientes disparidades de renta y las experiencias históricas respectivas han creado una profunda brecha entre la Unión Europea y sus vecinos, que es preciso colmar mediante esfuerzos comunes y prolongados.

Sus socios al este y al sur no pueden posponer por más tiempo las reformas políticas y económicas de las que depende su industrialización o su reindustrialización y el desarrollo de servicios que permitan crear los millones de puestos de trabajo necesarios para mejorar las condiciones de vida y aliviar la frustración que cunde entre los jóvenes. Teniendo siempre presente como referencia los criterios de Copenhague, las condiciones impuestas a la cooperación y a la asistencia comunitarias y la lealtad a la Unión de que han hecho gala los Estados miembros en sus negociaciones bilaterales con estos países revisten gran importancia para seguir avanzando en la dirección correcta.

Sin embargo, en sus relaciones con sus vecinos y con otros países, la UE no puede limitarse a las esferas económicas y políticas; cada vez se deja sentir con mayor fuerza la necesidad de garantizar la estabilidad, de prevenir los conflictos y de gestionar las crisis que podrían producirse a sus puertas, sin descartar incluso, siempre como último recurso, el uso de la fuerza bajo mandato de la ONU.

2. La UE como socio de desarrollo sostenible

En el estado actual del proceso de integración europea, la principal contribución que la Unión puede hacer a la seguridad mundial es trabajar activamente en favor del desarrollo sostenible, por medio de la gobernanza mundial y de sus relaciones bilaterales.

En su calidad de potencia económica a escala mundial, la UE puede contribuir a la eficacia de la gobernanza mundial generalizando el desarrollo sostenible a escala planetaria, mediante

una combinación de cooperación internacional y de buenas políticas internas. La cooperación con los países en vías de desarrollo se centrará en la erradicación de la pobreza. Además —en consonancia con los compromisos asumidos a nivel multilateral—, la UE puede y debe hacer una contribución coherente y decisiva en pos de la consecución de los Objetivos de desarrollo para el milenio, fijados en 2000 por la Asamblea General de la ONU. Una política común de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza ofrecería el marco apropiado para ello.

La UE ampliada, que ya es una potencia comercial de primer orden, el mayor donante de fondos a escala mundial y un socio activo en la negociación de normas multilaterales, verá su papel considerablemente reforzado y su influencia potenciada en los tres pilares del sistema de gobernanza económica —el comercio, las finanzas y la fijación de normas— desde el momento en que asegure una representación única de cara al exterior.

Al propiciar posiciones comunes acordadas por mayoría cualificada, la Unión imprimirá una orientación clara a las negociaciones multilaterales e inculcará coherencia en el sistema de gobernanza, algo que se echa mucho en falta.

Sin embargo, la cohesión de la Europa ampliada y la coherencia de su acción por lo que respecta a las cuestiones económicas a escala mundial deberán acabar sustentándose en un consenso claro dentro de la UE acerca de un modelo europeo de desarrollo, compatible con la existencia de mercados abiertos y competitivos.

El efecto multiplicador de la ayuda financiera comunitaria y de las preferencias comerciales bilaterales se vería considerablemente potenciado por esta presencia unificada en los organismos de gobernanza económica multilateral, como el Banco Mundial, el FMI y las agencias económicas de las Naciones Unidas: en concreto, se incrementaría sustancialmente el valor de cada euro gastado en este nuevo contexto.

3. La UE como potencia a escala mundial

La Unión debería desempeñar el papel que le corresponde en la gobernanza política mundial en favor de un multilateralismo efectivo. Asimismo debería contribuir a la seguridad estratégica, tal y como fue definida en la estrategia europea de seguridad adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003. Esta estrategia se centra en la protección contra las amenazas, así como en la seguridad civil y la protección de los ciudadanos dentro y fuera de Europa.

Seguridad estratégica: frente a las amenazas esenciales —el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los denominados «Estados desestructurados» y los conflictos internos y regionales— la UE tiene que actuar en su región, a nivel del orden internacional y en forma de acción de primera línea fuera de sus fronteras (por ejemplo por medio de operaciones de gestión de crisis). Estas operaciones requieren una adecuada combinación de medios civiles y militares.

Seguridad civil: en un mundo como el actual, caracterizado por la apertura y la inestabilidad, las poblaciones civiles están cada vez más expuestas a riesgos tales como conflictos, catástrofes naturales y pandemias. La UE, continente sin fronteras, se presta a sufrir las consecuencias de tales riesgos y amenazas. En consonancia con su papel como socio privilegiado en la promoción del desarrollo sostenible, los valores humanos y la gobernanza mundial, la Unión debe adoptar asimismo medidas exteriores apropiadas y respaldar eficazmente los esfuerzos a nivel internacional, que no conciernen únicamente a la seguridad

física de las poblaciones civiles y a su potencial de desarrollo, sino también a la seguridad y a la estabilidad globales.

A fin de reforzar las capacidades de la UE a este respecto, será preciso redoblar esfuerzos para consolidar los recursos disponibles y ponerlos en común de manera más eficaz. De cara al refuerzo de las capacidades militares, es necesario potenciar la investigación en materia de seguridad y consolidar las capacidades de gestión de crisis civiles, así como las capacidades diplomáticas y de inteligencia.

El valor añadido de la asistencia de la UE

La ventaja comparativa de una estrategia de la UE de cara a la resolución de crisis exteriores queda bien patente si analizamos lo ocurrido en los Balcanes occidentales, en Afganistán y en Timor Oriental.

En los Balcanes occidentales, la asistencia de la UE contribuyó a sostener la política de proximidad que se materializó en el proceso de estabilización y de asociación. Como consecuencia tanto del volumen de los fondos concedidos a la región como de la naturaleza de la asistencia, destinada en gran parte a medidas de estabilización democrática (repatriación de refugiados, desarrollo institucional, derechos humanos y Estado de Derecho), la UE logró un impacto que es poco probable que hubiera tenido la acción combinada de los programas bilaterales de los diferentes Estados miembros.

La asistencia comunitaria a Afganistán muestra un nivel de coherencia que no podría haberse conseguido ni siquiera por medio de una coordinación óptima de los diferentes programas nacionales. En 2001, la Comunidad asumió un importante compromiso por un periodo de cinco años. Las condiciones generales de este compromiso a largo plazo se han definido en un marco programático, mientras que las revisiones anuales previstas aportan flexibilidad para adaptar la asistencia a la situación *in situ*.

El esfuerzo comunitario en Timor Oriental ha contribuido de forma tangible a la emergencia del país durante los primeros años de independencia, cargados de dificultades.

4. Combinación de políticas

La evolución hacia una política de cooperación y de asistencia común requiere asimismo una mejor **combinación de políticas** a fin de potenciar la coherencia en las relaciones bilaterales o en las instituciones internacionales, diseñando para cada país, región o institución asociado la combinación de políticas apropiada en función de nuestras prioridades, de las necesidades de los socios o de los retos mundiales, y su traducción en la combinación de instrumentos más eficaz posible.

Para los países vecinos, la combinación de políticas se centrará esencialmente en una estabilidad y una prosperidad compartidas y tendrá en cuenta el importante impacto de las políticas internas de la UE. Para los demás países, la combinación de políticas dependerá, entre otras cosas, de una evaluación de los intereses de la Unión y de nuestros socios, así como de la situación geopolítica.

La puesta a punto de un marco político único y de una programación única por país asociado y por política temática, que culminará en una puesta en práctica coordinada y cofinanciada, debería preparar el camino para la adopción de medidas complementarias eficaces entre la

Unión y los Estados miembros: una política común de desarrollo ofrecería el marco apropiado para ello.

A la vista de lo antes expuesto, se presenta a continuación una ilustración financiera de la sección 5:

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4. La UE como socio a escala mundial	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740

II. ADAPTAR LOS RECURSOS A LOS OBJETIVOS

Una buena planificación financiera significa adaptar los recursos a las necesidades. Partiendo de la base de que los recursos financieros son limitados, las decisiones financieras radican esencialmente en saber qué opciones deben tomarse y qué prioridades deben fijarse.

En la presente Comunicación se ha intentado explicar cómo pueden conseguirse los objetivos de la Unión. Se ha presentado un proyecto político basado en el concepto clave de «desarrollo sostenible»: proteger los recursos naturales de la Unión, desarrollar la competitividad y la solidaridad y garantizar a los europeos cotas más elevadas de seguridad y prosperidad en toda la Unión.

Para traducir nuestras prioridades en acciones y nuestras declaraciones en hechos es preciso actuar a nivel nacional y a nivel de la Unión. Ni uno ni otro están capacitados para dar todas las respuestas. Pero si la Unión quiere hacer su contribución, necesita un presupuesto adecuado.

En un periodo de intensa presión sobre las finanzas públicas a nivel nacional, exigir a la Unión que aplique rigor y moderación en sus financiaciones está plenamente justificado. Pero es ilusorio pensar que una reducción del gasto a nivel de la UE garantiza una mayor rentabilización de los recursos: cada euro gastado procedente del presupuesto de la Unión puede generar varios euros a nivel nacional, como ha demostrado la política de cohesión (véase la sección A.2).

Un análisis de la evolución del presupuesto comunitario en los últimos años revela que la Unión ha contenido sus gastos. Pero la distancia entre lo que se exige de la Unión y los recursos de que dispone ha crecido excesivamente. Imponer a la Unión una serie de objetivos para a continuación negarle los recursos necesarios sería condenarla a las críticas justificadas de los ciudadanos, que ven cómo han sido incumplidas sus expectativas legítimas.

1. El legado de los compromisos existentes

En 2006, el límite máximo de los créditos de compromiso de las perspectivas financieras actuales para una Unión de 25 miembros representará el 1,11 % de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión Europea. Los compromisos asumidos en el marco del 9º FED supondrían por término medio un 0,03 % suplementario de la RNB.

La evolución del gasto para el periodo 2007-2013 ya está determinada en parte por ciertas decisiones, así como por los propios postulados del ejercicio:

- el Consejo Europeo ha aprobado el gasto en concepto de ayudas directas y relacionadas con el mercado en la agricultura hasta 2013;
- las políticas de cohesión en los diez nuevos Estados miembros, cuyo nivel de prosperidad es considerablemente inferior al de EU-15, requerirán un incremento del gasto;
- acoger a dos nuevos Estados miembros suplementarios con una actividad agrícola importante y una renta per cápita muy inferior a la media comunitaria requerirá evidentemente un incremento del gasto sobre la base del acervo;
- en el plano de los recursos, muchas políticas comunitarias —p. ej. mercado interior, competencia, aduanas, estadísticas, transporte, seguridad nuclear, sector audiovisual, juventud, cultura e información— tienen consecuencias que derivan directamente de los Tratados y de la legislación comunitaria.

Cabe destacar igualmente otro aspecto novedoso, la «presupuestación» del FED con vistas a mejorar la coherencia y la eficacia de la política de desarrollo de la Unión.

Estos compromisos no pueden ser ignorados. Tampoco podemos desatender la necesidad apremiante de inyectar ayuda financiera para reforzar la competitividad como factor de crecimiento y empleo, para desarrollar el espacio de ciudadanía, libertad, seguridad y justicia, o para convertir a la UE un socio efectivo a escala mundial.

Un límite máximo de alrededor del 1 % de la RNB sería insuficiente para cumplir los compromisos asumidos por el Consejo Europeo en relación con los pagos agrícolas, minaría la progresiva integración de la política de cohesión en los diez nuevos Estados miembros y pondría en peligro los niveles existentes en otras políticas, por no hablar de la puesta en práctica de las nuevas prioridades. Ante tal coyuntura, la UE:

- tendría que reducir sus esfuerzos en términos de ayuda exterior;
- debería reducir su apoyo al desarrollo rural, uno de los objetivos clave de la reforma de la PAC;
- se vería obligada a incumplir los compromisos asumidos y las promesas hechas a nivel internacional;
- debería disminuir drásticamente el apoyo a la cohesión en los Estados miembros actuales, pese al riesgo de que se planteen graves problemas de retraso del desarrollo, de desempleo y de exclusión social;
- debería renunciar a compromisos ya asumidos, a su nueva política de vecindad o a las tareas que le incumben en materia de justicia y seguridad, y vería peligrar la continuidad del proceso de ampliación.

Otra alternativa sería proceder a recortes generales y a la renegociación de los acuerdos existentes, incluidas las sumas decididas en el Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002 y, especialmente, la reorientación de la PAC hacia el desarrollo rural.

El mensaje que muchos percibirían sería, qué duda cabe, que la Unión ha renunciado a esas tareas.

2. Las nuevas exigencias financieras

La importancia de los retos indicados requeriría un incremento muy sustancial de las capacidades de financiación a nivel de la UE. Pero aun ateniéndonos a los límites máximos existentes, sería posible abordarlos combinando transferencias entre las diferentes prioridades de gastos, una determinación rigurosa de los costes y algunos aumentos limitados del tamaño actual del presupuesto. Dentro de la disciplina presupuestaria actual, es posible establecer un plan creíble que permita responder a las necesidades de la Unión, que se cifran en un límite máximo de los recursos propios equivalente al 1,24 % de la RNB.

Este marco permitiría:

- garantizar plenamente la integración progresiva de los nuevos Estados miembros en lo que respecta a la agricultura, la pesca y la gestión de otros recursos medioambientales, y la puesta en práctica de la reforma de la PAC y de la PPC;
- dinamizar la competitividad como factor de crecimiento y empleo, incluida la investigación, la educación y la formación, así como las redes europeas;
- contar con los recursos necesarios para cumplir los compromisos asumidos en materia de solidaridad y centrarse más en el crecimiento y el empleo tras de la ampliación;
- emprender nuevas acciones en el ámbito de la ciudadanía, la libertad, la seguridad y la justicia;
- que la UE se convirtiera en un vecino efectivo y un socio más fuerte a nivel mundial en apoyo de los Objetivos de desarrollo para el milenio.

De esta forma, se respetaría el límite máximo del 1,24 % de la RNB, pero un nuevo equilibrio presupuestario dejaría espacio para las nuevas prioridades. Un porcentaje importante de los recursos de la UE se centraría en objetivos tales como «la competitividad como factor de crecimiento y empleo» (16 %) y «Europa como socio a escala mundial» (7 %).

Se mantendrá el límite máximo de las transferencias financieras en un 4 % para la política de cohesión, incluyendo en el cálculo, como se venía haciendo hasta ahora, las sumas transferidas a los nuevos instrumentos de desarrollo rural y de pesca.

El Fondo Europeo de Desarrollo, que representa en la actualidad el 0,03 % de la RNB, se integraría en el presupuesto de la UE.

A fin de rentabilizar al máximo el gasto y poner a punto mecanismos de aplicación más eficaces, los recursos se introducirían, por tanto, progresivamente a lo largo del periodo, como ocurre normalmente¹.

Este umbral obedece a un compromiso entre las necesidades y la estabilidad presupuestaria. No llega a satisfacer completamente las necesidades expresadas en repetidas ocasiones ni la capacidad de la Unión para responder a estas necesidades. Se prevé que la inversión pública en investigación en los Estados miembros crezca hasta el 0,88 % del PIB de aquí a 2010, por debajo del 1 % acordado correspondiente al gasto público dentro del objetivo general del 3 %.

¹ A lo largo del periodo, los créditos de compromiso y los pagos (incluido el FED) se situarían en una media del 1,22 % y del 1,14 %, respectivamente.

La diferencia del 0,12 % que deberá correr a cargo del presupuesto de la Unión sólo está cubierta en parte en las perspectivas actuales. La UE podría hacer una mayor contribución a los 600 000 millones de euros necesarios para construir las redes transeuropeas, o para ampliar los programas de movilidad en materia de educación a un porcentaje más amplio de estudiantes y docentes. La Unión estaría en condiciones de hacerse cargo de una parte de los compromisos asumidos por los Estados miembros en Monterrey. Por último, podría contemplarse un gasto de unos 3 000 millones de euros en investigación en materia de seguridad. En todos estos ámbitos, la acción de la Unión podría ofrecer beneficios reales y aliviar la carga que pesa sobre los presupuestos nacionales: un marco alternativo del 1,30 %, que seguiría siendo moderado, habría permitido a la Unión responder mejor a esas necesidades.

En el siguiente cuadro se ilustra el marco antes descrito.

VISIÓN GENERAL DEL NUEVO MARCO FINANCIERO 2007-2013

Millones de euros con precios de 2004

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Crecimiento sostenible	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
1a. La competitividad como factor de crecimiento y empleo	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1b. Cohesión en favor del crecimiento y el empleo (b)	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
Entre ellos: Agricultura - Gastos de mercado y pagos directos	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
4. La UE como socio global (c)	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administración (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Compensaciones	1.041							
Total créditos de compromiso	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450

Total créditos de pago (b)(c)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	Media
Créditos de pago en porcentaje de la RNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Margen disponible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Límite máximo para los recursos propios en porcentaje de la RNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) El gasto correspondiente a 2006 con arreglo a la perspectiva financiera actual se ha desglosado según la nueva nomenclatura de referencia propuesta y para facilitar la comparación.

(b) Incluye el gasto para el Fondo de Solidaridad (1000 millones de euros en 2004 a precios actuales) a partir de 2006. Sin embargo, los pagos correspondientes se calculan sólo a partir del 2007.

(c) Se asume que la integración del FED en el presupuesto comunitario tendrá efecto en 2008. Los compromisos correspondientes a 2006 y 2007 se incluyen sólo a efectos de comparación. Los pagos de compromisos anteriores a 2008 no se toman en consideración en las cifras de pago.

(d) Incluye el gasto administrativo para instituciones que no sean la Comisión, las pensiones y las escuelas europeas. El gasto administrativo de la Comisión se integra en las primeras cuatro rúbricas de gasto.

III. GARANTIZAR LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS: INSTRUMENTOS Y GOBERNANZA

El éxito de las políticas depende de la eficacia de los instrumentos de aplicación y, en un sentido más amplio, de la existencia de un sistema apropiado de gobernanza económica. Elementos esenciales para ello son una apropiada distribución de tareas entre la Unión y los Estados miembros, unos objetivos comunes coherentes y bien definidos, un consenso y una asociación entre las partes interesadas, así como la revisión de los instrumentos de aplicación en aras de la coherencia y la simplicidad.

A tal efecto, los principios directores son los siguientes:

- **concentración de los recursos comunitarios** en unas pocas iniciativas de envergadura: una mayor transparencia financiera, margen de maniobra para mejorar la calidad y la eficacia del gasto y posibilidad de evaluar de forma más precisa el valor añadido comunitario;
- **coherencia entre los distintos objetivos, metas e instrumentos estratégicos**;
- **asociación** de todas las partes interesadas, sobre todo entre la Unión y los Estados miembros afectados.

Para optimizar los resultados, se precisan no sólo una cooperación y una asociación reforzadas, sino también **instrumentos simplificados, en sustitución de la actual** y compleja variedad de poderes decisorios y de instrumentos políticos, que van desde los niveles local y regional hasta los niveles nacional y comunitario.

A la vista de lo antes expuesto, cabe destacar dos grandes elementos constitutivos:

- una hoja de ruta,
- una simplificación de los instrumentos de gestión del gasto.

A. Una hoja de ruta

Una hoja de ruta debería agrupar metas, objetivos, instrumentos e indicadores, así como un calendario vinculante, a fin de evaluar hasta qué punto se han respetado los criterios de referencia convenidos, y debería tender hacia el objetivo último del desarrollo sostenible, basándose en una interacción armoniosa entre el crecimiento, la cohesión y el medio ambiente.

Como ya se ha explicado, los **objetivos estratégicos** (p. ej. la consolidación de las iniciativas europeas en materia de investigación y desarrollo tecnológico) se articulan en torno a un número limitado de **objetivos específicos** (p. ej. el establecimiento de un sistema de becas para equipos de investigación independientes) y, en su caso, a otras **acciones** detalladas (p. ej. proyectos específicos en el campo de las nanotecnologías).

Junto con los **instrumentos** de aplicación (legislación, coordinación y gasto), deberían definirse **indicadores de progreso** y **medidas de incentivo** suficientes para garantizar buenos resultados.

Por lo que respecta a los objetivos estratégicos en materia de desarrollo sostenible, tal como fueron establecidos en el proceso de Lisboa, está claro que deben perseguirse por medio de acciones emprendidas tanto a nivel de los Estados miembros como de la Unión.

La hoja de ruta debería ser, por tanto, un programa común que integrase acciones y financiación a nivel nacional y comunitario. Debería ponerse en marcha un proceso —en asociación con los Estados miembros— para completar las prioridades y los objetivos propuestos con un plan de acción y un calendario detallados relativos al uso de los instrumentos políticos y con un mecanismo que permita un seguimiento eficaz de la fase de aplicación. El proceso propuesto debería ser capaz de garantizar un compromiso pleno de todas las partes interesadas en favor de los objetivos acordados. Podría sentar las bases para la preparación de la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa.

En la actualidad, los resultados de la Unión y de sus Estados miembros se evalúan cada año en el marco del ciclo del Consejo Europeo de primavera. Para que el Consejo Europeo pueda proporcionar orientaciones, la Comisión ya ha agrupado sus contribuciones sectoriales en un único documento (el informe de síntesis de primavera) y ha racionalizado el proceso que culmina en las Orientaciones generales de política económica y en las Directrices para el empleo.

Existe margen de maniobra para mejorar y reforzar la eficacia de este ejercicio, para lo cual sería necesario:

- definir una interacción mejor y más visible entre las acciones y los medios presupuestarios aplicados a nivel de los Estados miembros y a nivel de la Unión,
- evaluar en este contexto:
 - la contribución que los presupuestos de los Estados miembros y el presupuesto de la Unión pueden hacer de cara a la consecución de los objetivos políticos y las recomendaciones que se establecen en las Orientaciones generales de política económica y en las Directrices para el empleo, así como, de forma más general, en la estrategia de Lisboa;
 - los resultados de la acción emprendida a nivel de la Unión con el fin de activar/orientar la utilización del fondo de ajuste del crecimiento (véase el punto IV.C); de esta forma, la Unión podría adaptar las prioridades/hacer frente a las nuevas necesidades y apoyarlas mediante la asignación de recursos presupuestarios.

Del mismo modo, este enfoque contribuirá de forma tangible al sistema de gobernanza económica de la Unión, teniendo plenamente en cuenta el impacto de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos comunes. Garantizará una mayor coherencia entre la política de cohesión, por una parte, y las Orientaciones generales de política económica y las Directrices para el empleo, por otra, garantizando así una mejor integración en la agenda europea de crecimiento sostenible.

B. Simplificar los instrumentos para mejorar la aplicación

Los instrumentos de que dispone la Unión para promover sus objetivos estratégicos incluyen la reglamentación, la coordinación y la financiación presupuestaria. La parte relativa del gasto que corresponde a la Unión en comparación con la de los Estados miembros no es la misma

en todos los ámbitos. Puede representar la práctica totalidad de la ayuda financiera concedida a un sector (p. ej. la agricultura) o una parte importante de los recursos asignados a un objetivo determinado (p. ej. la cohesión en las regiones que registran retrasos de desarrollo). En otros ámbitos, el gasto de la Unión Europea es normalmente de cuantía más limitada en comparación con los recursos aportados por los Estados miembros: en tales casos, su papel consiste más bien en servir de catalizador.

En función del diferente papel asignado al gasto entre los demás instrumentos en apoyo de una determinada política, pueden considerarse distintas modalidades por lo que respecta a los mecanismos de selección de las acciones que deben financiarse, la asignación de recursos, los instrumentos presupuestarios y la gestión de los proyectos.

No obstante, tres principios son aplicables a todos los sectores por lo que respecta al diseño y a la aplicación de los programas de gasto de la Unión:

- la elección de los instrumentos presupuestarios debe respetar los criterios de simplicidad y coherencia; es necesario simplificar, en la medida de lo posible, la estructura presupuestaria, evitar la duplicación de instrumentos y ofrecer a los beneficiarios y a las autoridades de gestión asociadas una «ventanilla única»;
- al tiempo que conserva la responsabilidad política de definir los objetivos estratégicos y los marcos de los programas de gasto, la Comisión limitará el número de casos en los que sigue siendo directamente responsable de su aplicación y gestión;
- debe mantenerse la proporcionalidad entre el volumen de los recursos y la carga administrativa vinculada a su utilización.

A la vista de lo expuesto, la Comisión aplicará los siguientes principios:

- **un único instrumento por ámbito estratégico, un único fondo por programa;** se racionalizarán y consolidarán, en la medida de lo posible, los instrumentos de financiación de la Unión Europea, de modo que **cada ámbito estratégico** responsable de gastos operativos disponga de un **único instrumento de financiación** que abarque la totalidad de sus intervenciones; las pequeñas líneas presupuestarias se consolidarán en secciones del instrumento único de financiación, incluso si éste requiere más de un fundamento jurídico;
- **la Comisión estudiará alternativas a una gestión interna directa;** una evaluación caso por caso de la eficacia de las políticas y de su rentabilidad determinaría las acciones que deberían ser: a) administradas directamente por los servicios centrales tradicionales; b) administradas por medio de oficinas o agencias ejecutivas², ambas bajo control de la Comisión; c) externalizadas a agencias «tradicionales» a escala comunitaria, funcionalmente independientes de la Comisión; o d) administradas de forma descentralizada en asociación con los Estados miembros y/o las regiones.

La Comisión ha definido un enfoque global en materia de gobernanza administrativa, que permitirá racionalizar y seleccionar en cada caso el mecanismo de aplicación más idóneo y rentable. La plena aplicación de este enfoque, que se resume en el anexo 1, podría traducirse en una mejora de los resultados y en una mayor eficacia, así como en una estrategia más coherente de cara a la realización de las tareas de carácter ejecutivo.

² Reglamento (CE) n° 58/2003 del Consejo de 19 de diciembre 2002, DO L 11 de 16.1.2003, p. 1.

En los próximos meses, la Comisión formulará, basándose en los principios antes expuestos, propuestas detalladas de simplificación. Ya pueden presentarse algunos ejemplos relativos a las políticas internas y externas:

i) Políticas internas

- La próxima generación de programas en el ámbito de la política de cohesión debería organizarse de tal modo que cada programa fuera financiado por un único fondo, el FEDER o el FSE. En los Estados miembros cubiertos por el Fondo de Cohesión, la programación de las intervenciones dentro del mismo marco que se aplica a las acciones respaldadas por el FEDER potenciaría la simplificación y la coherencia.
- Todas las medidas de desarrollo rural para todas las regiones (incluidos los Estados miembros y regiones menos desarrollados) se reagruparán en un único sistema de financiación, programación, gestión financiera y control, con el mismo grado de concentración que el que se registra actualmente para las regiones cubiertas por programas de convergencia.
- Un nuevo instrumento financiero para el medio ambiente sustituiría a los programas de financiación medioambiental existentes.

ii) En el ámbito de las relaciones exteriores, se propondrá una arquitectura simplificada, basada en seis instrumentos, en sustitución de los más de cien instrumentos actuales.

- Dos nuevos instrumentos (que podrían fusionarse en una fase posterior) se ocuparán de dos ámbitos fundamentales: por una parte, la cooperación y el desarrollo económico, por otra, la paz y la seguridad. Este modelo debería sustituir a la actual profusión de instrumentos de base geográfica o temática e incluir la integración del Fondo Europeo de Desarrollo en el presupuesto de la UE.
- Debería mantenerse un instrumento específico para la ayuda humanitaria.
- Se introducirá un nuevo instrumento (unificado) de preadhesión en sustitución de PHARE, ISPA, y SAPARD³.
- Se precisa un nuevo instrumento de vecindad destinado específicamente a la cooperación transfronteriza entre la Unión ampliada y los países vecinos.
- Se mantendrá, sin cambios, la asistencia macrofinanciera.

Crear un Nuevo Instrumento de Vecindad

Redunda en interés de la UE en su conjunto evitar la aparición de nuevas líneas de fractura en sus fronteras exteriores o cerca de ellas y promover la estabilidad y la prosperidad a ambos lados de las mismas. Para lograr este ambicioso objetivo se requiere un esfuerzo conjunto y unido de la UE. Los Estados miembros no están bien equipados para afrontar este reto por separado. El Nuevo Instrumento de Vecindad propuesto por la Comisión se centrará, en particular, en la promoción del desarrollo económico y social sostenible en estas regiones fronterizas, garantizando el buen funcionamiento y una gestión segura de las futuras fronteras

³ En este contexto, se tendrán en cuenta las exigencias de las políticas comunitarias que deben cumplir los países adherentes.

exteriores, abordando los retos comunes a los que se enfrentan la UE y sus vecinos —el medio ambiente, la salud pública y la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada, entre otros—, y prosiguiendo la cooperación interpersonal entre los Estados miembros de la UE y sus vecinos.

El componente transfronterizo del Nuevo Instrumento de Vecindad debería aplicarse de la forma más simple posible, con ayuda de un único instrumento jurídico, inspirándose en los principios de otros programas transfronterizos europeos (asociación, programación plurianual y cofinanciación).

IV. EL NUEVO MARCO FINANCIERO (2007-2013)

A. Cobertura de un periodo adecuado

La duración del nuevo marco financiero debe ser suficientemente larga para ofrecer una cobertura coherente, dentro de límites presupuestarios razonables, con vistas a la introducción progresiva de las políticas comunitarias reformadas y a la plena integración de doce nuevos Estados miembros.

La Comisión y el Parlamento Europeo tienen un mandato de cinco años. Los futuros marcos financieros deberían ser más coherentes con este ritmo institucional. Cada Comisión participaría en la finalización de un marco financiero, parte del cual debería aplicar a continuación. Basándose en la experiencia así adquirida, sería igualmente responsable de preparar el terreno para el marco financiero siguiente. El Parlamento autorizaría la aplicación de los presupuestos anuales en el marco financiero que aprobó, y garantizaría su seguimiento.

No obstante, la Comisión propone, a título transitorio, un periodo de siete años, de 2007 a 2013, antes de pasar al ciclo normal de cinco años. Este periodo estaría justificado por el hecho de que la evolución del gasto vinculado al mercado y a los pagos directos en la agricultura (EU-25) se ha fijado hasta 2013, y de que la aplicación de los actuales Fondos Estructurales, así como algunas adaptaciones relativas a las instituciones, requerirá tiempo.

B. Clasificación y evolución de los gastos

La clasificación actual de los gastos en las perspectivas financieras es, en gran parte, herencia del establecimiento de las primeras y de las sucesivas perspectivas financieras. Las perspectivas financieras actuales se estructuran en ocho rúbricas de gasto, u once si se tienen en cuenta las subrúbricas. La distribución de los recursos en un gran número de rúbricas y subrúbricas resta flexibilidad al sistema e impide un buen ajuste y una utilización más eficaz de los recursos para lograr los objetivos estratégicos de la Unión.

Sin negar su legitimidad, el requisito de disciplina presupuestaria ensombrece el objetivo último del sistema, que consiste en disponer de medios presupuestarios al servicio de un objetivo político/económico.

Un menor número de rúbricas presupuestarias no sólo refleja los grandes objetivos políticos, sino que ofrece el margen de maniobra necesario para tener en cuenta nuevos elementos que no siempre pueden preverse con precisión con diez años de antelación. Para el nuevo marco financiero, la Comisión propone cinco grandes rúbricas de gasto:

- (1) Una primera rúbrica destinada a promover la competitividad y la cohesión en favor del crecimiento sostenible, con dos subrúbricas:

1a. *La Competitividad como factor de crecimiento y empleo*. Esta subrúbrica engloba los gastos en materia de investigación e innovación, educación y formación, seguridad y desarrollo medioambiental sostenible de las redes de la UE, el apoyo a un mercado único integrado y a las políticas de acompañamiento, y la aplicación de la Agenda de política social.

1b. *Cohesión en favor del crecimiento y el empleo* con gastos destinados a reforzar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados, a completar la estrategia de la UE en favor del desarrollo sostenible fuera de las regiones menos prósperas y a apoyar la cooperación interregional.

- (2) *Gestión sostenible y protección de los recursos naturales*. Además de los gastos vinculados a la Política Agrícola Común y a la Política Pesquera Común⁴, esta rúbrica cubrirá también los gastos vinculados al medio ambiente.
- (3) *Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia*. Esta rúbrica incluye acciones en el ámbito de la libertad, la justicia, los asuntos de interior y la ciudadanía⁵.
- (4) *La Unión Europea como socio a escala mundial*⁶.
- (5) Los gastos administrativos de la Comisión se vincularán directamente a los gastos operativos, conforme a la lógica de la gestión por actividades, que ya constituye la base del establecimiento del presupuesto anual, por lo cual se incluirán en los créditos de cada una de las cuatro rúbricas a las que se ha hecho referencia. Seguirá existiendo una rúbrica «*Gastos administrativos*», destinada a los gastos de otras instituciones que no sean la Comisión, a las pensiones y a las escuelas europeas.

En aras de la coherencia y la transparencia, el fondo de solidaridad debería integrarse en el marco financiero. Para ello, será necesario integrar el fondo de solidaridad y los recursos asociados en la rúbrica «*Cohesión*» (1b). Al igual que ocurre con las reservas destinadas a la ayuda de emergencia y a la garantía de los préstamos, que deben integrarse en la rúbrica «*La Unión Europea como socio mundial*», la nueva clasificación debería aplicarse sin perjuicio de los procedimientos presupuestarios correspondientes o de los métodos específicos de gestión. Los fondos sólo deberían mobilizarse en caso de necesidad.

C. Flexibilidad

A lo largo del periodo de diez años comprendido de aquí a 2013, debería ser posible adaptar el marco de prioridades definido en la hoja de ruta, con ciertas restricciones.

⁴ El fondo FEOGA-Orientación y el fondo IFOP, que actualmente están incluidos en los Fondos Estructurales, son transferidos a esta rúbrica. Sin embargo, las sumas transferidas correspondientes seguirán entrando en el cálculo del límite máximo del 4 % para los Fondos Estructurales y de Cohesión en favor de los nuevos Estados miembros.

⁵ Abarca asimismo la protección de las fronteras y la política de asilo, la potenciación del papel de los ciudadanos, el refuerzo de las instituciones, el acceso a los bienes públicos, la seguridad alimentaria, la salud pública y la protección de los consumidores, la cultura y el sector audiovisual, la juventud, la información y el diálogo con los ciudadanos.

⁶ Esta rúbrica incluye todas las medidas exteriores, incluidos los instrumentos de preadhesión, la política de vecindad, la reducción de la pobreza, la prevención y la gestión de las crisis civiles. Incluirá también las reservas actuales en materia de *ayudas de emergencia* y *garantía de préstamos* (así como el Fondo Europeo de Desarrollo, una vez que este se integre en el presupuesto de la UE).

- El procedimiento de revisión de los límites máximos fijados para los gastos debería seguir siendo el principal instrumento con vistas a adaptar el marco financiero cada vez que se produzcan cambios importantes y duraderos en las prioridades políticas. No obstante, en los diez últimos años ha resultado prácticamente imposible recurrir al procedimiento de revisión. Consecuencia de ello ha sido la creación, con el paso de los años, de diversos instrumentos y dispositivos *ad hoc* a fin de hacer frente a nuevas prioridades o exigencias urgentes. La Comisión propone una evaluación de las necesidades, por ejemplo en forma de *diálogo a tres bandas* entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión, antes de la presentación de cada anteproyecto de presupuesto.
- El procedimiento presupuestario anual debería prever un grado de flexibilidad suficiente en el marco financiero convenido a fin de que la Comisión y la autoridad presupuestaria puedan reaccionar con rapidez a situaciones de emergencia a corto plazo o a acontecimientos políticos o económicos imprevistos. Para el nuevo marco financiero, la Comisión propone una combinación de instrumentos existentes con una nueva *flexibilidad en materia de reasignación* en sustitución del actual «instrumento de flexibilidad». Ello permitiría a la autoridad presupuestaria reasignar créditos, dentro de ciertos límites, entre las rúbricas de gasto, a excepción de los créditos asignados a la cohesión y al desarrollo rural para los programas plurianuales. Estos últimos deben preasignarse necesariamente entre los Estados miembros al inicio del periodo.
- Además, la Comisión propone aumentar la capacidad de reacción del gasto a los cambios de situación mediante la creación de un *fondo de ajuste del crecimiento* bajo la rúbrica «*Crecimiento sostenible*» (1a), a fin de optimizar la realización de los objetivos en materia de crecimiento y cohesión definidos en la hoja de ruta en lo que respecta al desarrollo sostenible, de prever la flexibilidad necesaria para tener en cuenta posibles irregularidades en el cumplimiento de la hoja de ruta en relación con estos objetivos y de proceder a las adaptaciones necesarias para hacer frente a acontecimientos imprevistos que pudieran tener efectos importantes o más graves de lo previsto sobre el crecimiento y el empleo. Este fondo permitirá asimismo a la Comisión reaccionar ante crisis derivadas de la evolución económica y comercial a nivel internacional. Tras la evaluación anual de los progresos registrados con arreglo a la hoja de ruta, efectuada en el Consejo de primavera, el fondo permitirá colmar las lagunas en la aplicación de los objetivos fijados en la hoja de ruta, completando los programas de gasto en las subrúbricas «*Competitividad*» o «*Cohesión*», a fin de impulsar inversiones y ayudas públicas para proyectos clave.

La subrúbrica de gasto «*La competitividad como factor de crecimiento y empleo*» contará con una dotación anual de hasta 1 000 millones de euros. Además, se propone que se utilicen fondos comprometidos pero no utilizados procedentes de los dos instrumentos de cohesión (FEDER y FSE), en aplicación de la regla «N+2», hasta un total de 1 000 millones de euros al año, que vendrán a sumarse al *fondo de ajuste del crecimiento*.

V. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Aunque la Comisión preparará propuestas específicas apropiadas sobre los recursos propios en el informe sobre recursos propios⁷, que se presentará al Consejo a más tardar en el verano de 2004, cabe destacar dos elementos del actual sistema de recursos propios.

⁷ Tal y como se estableció en la Decisión sobre los recursos propios.

A. Estructura de los recursos propios

El sistema actual de recursos propios ha sido criticado por su falta de transparencia frente a los ciudadanos de la UE, por su limitada autonomía financiera, por su complejidad y por su opacidad.

No obstante, el sistema actual funciona relativamente bien desde un punto de vista financiero, ya que ha garantizado una buena financiación y ha mantenido los gastos administrativos del sistema a un nivel relativamente bajo.

Una forma de corregir las deficiencias de que adolece el sistema actual consiste en reforzar los recursos procedentes de la imposición fiscal en la financiación del presupuesto de la UE. Unos recursos fiscales visibles y relativamente importantes, pagados por los ciudadanos de la Unión Europea y/o los agentes económicos, podrían reemplazar en parte las contribuciones RNB. De esta forma, el actual sistema de recursos propios de la Unión, cuya financiación se basa esencialmente en las contribuciones nacionales, se orientaría hacia un sistema de financiación que reflejaría de forma más fiel una Unión de Estados miembros y de poblaciones de Europa.

Habida cuenta del nivel de armonización fiscal en la UE, se podrían considerar tres alternativas principales: 1) un impuesto de sociedades, 2) un auténtico recurso IVA, 3) un impuesto sobre los productos energéticos. En todos los casos, la presión fiscal sobre los ciudadanos no debe aumentar, ya que el tipo fiscal de la UE podría compensarse con una disminución equivalente del tipo que revierte al presupuesto nacional en el mismo impuesto, o de los tipos de otros impuestos. Eso sería posible ya que los recursos resultantes de la imposición fiscal no se sumarían a los pagos actualmente efectuados por los Estados miembros, sino que los sustituirían parcialmente sobre la base de sus RNB respectivas. Al disminuir las contribuciones RNB, los Estados miembros estarían en condiciones de deducir sumas equivalentes de otras fuentes de ingresos sin poner en peligro la estabilidad presupuestaria.

La Comisión no tiene intención de proponer un nuevo recurso propio en el futuro próximo. Presentará sus análisis y sus conclusiones en el informe de recursos propios, que adoptará antes del verano de 2004. En función de las conclusiones de este informe, podría ponerse en marcha un proceso destinado a sentar las bases para un nuevo recurso propio que sustituiría una parte importante de las contribuciones nacionales a medio plazo.

B. Corrección de los desequilibrios presupuestarios

La Unión Europea es una comunidad basada en la solidaridad. Ciertas partes de su presupuesto persiguen un objetivo manifiesto de solidaridad, mientras que la asignación de otras responde a los objetivos específicos de los programas de gasto en cuestión. Siempre habrá beneficiarios netos del presupuesto de la UE y contribuidores netos al mismo, si bien los beneficios de esta política aprovechan a la Unión en su conjunto.

Esta claro, sin embargo, que ciertos desequilibrios pueden suscitar preocupación. La corrección de un desequilibrio excesivo puede, por tanto, resultar necesaria, a condición de que se realice dentro de límites estrictos.

Debería introducirse un mecanismo de corrección que permita corregir los desequilibrios negativos netos excesivos y tratar de manera equitativa a los Estados miembros que tienen la misma capacidad para contribuir al presupuesto de la UE. Desde mediados de los años

ochenta sólo se ha procedido a una corrección que afectaba a un único Estado miembro y que es financiada por todos los demás Estados miembros. Desde 2002, la parte de financiación de esta compensación correspondiente a cuatro Estados miembros se ha reducido al 25 % de su parte normal. La Comisión propone introducir un mecanismo de corrección generalizada que, por una parte, corregirá una carga presupuestaria excesiva en relación con la prosperidad relativa (tal como se indica en las conclusiones del Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984) y, por otra, impedirá que el mecanismo llegue a ser excesivamente voluminoso.

Otra consecuencia de la ampliación es que la importancia de la corrección actual para un Estado miembro aumentará sustancialmente, elevará por consiguiente el coste de la financiación para los demás Estados miembros y tenderá, pues, a rebasar su objetivo consistente en corregir una carga presupuestaria excesiva en relación con su prosperidad relativa.

Dejar la situación como está significaría aumentar sensiblemente una distorsión en favor de un único Estado miembro. Suprimir sin más la corrección existente sería considerado inaceptable por todos los Estados miembros y no acercaría los saldos netos de los Estados miembros con niveles de prosperidad comparables.

Un mecanismo de corrección generalizada que sustituya al actual tendría por objeto, por tanto, corregir las contribuciones netas superiores a un determinado umbral predeterminado de «solidaridad financiera» apropiado, expresado en porcentaje de la renta nacional bruta, en función de la prosperidad relativa. La solidaridad debe seguir siendo un principio fundamental de la Unión, por lo que el efecto de cualquier mecanismo modificado generalizado debería limitarse a evitar cargas fiscales excesivas e injustificadas. Todos los Estados miembros deberían contribuir a este mecanismo.

Para que dicho mecanismo funcione correctamente deben definirse una serie de parámetros, incluidas las categorías de gastos e ingresos que deben tenerse en cuenta, el nivel del umbral por encima del cual se compensarían (parcialmente) los desequilibrios presupuestarios netos, el porcentaje del desequilibrio negativo excesivo que debe corregirse y las normas de financiación correspondientes. Todos los Estados miembros deberían contribuir a este mecanismo.

La Comisión presentará propuestas detalladas a tal efecto en el contexto del paquete financiero global, que tratará simultáneamente cuestiones de ingresos y de gastos.

ANEXO I

Principios de gobernanza administrativa: una gestión directa más limitada, un mejor control de la aplicación y una mayor rentabilidad

Uno de los principios fundamentales de la reforma de la Comisión reside en que, en el futuro, la administración de la Comisión se centrará esencialmente en la elaboración y el seguimiento de las políticas en el marco del Tratado. La ejecución de estas políticas, así como otras actividades de ejecución a nivel europeo se delegará, en su caso, en otros organismos

Es esencial que la delegación en organismos distintos de la administración central de la Comisión se coordine adecuadamente. Recientes decisiones en materia de delegación han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la coherencia y de racionalizar los criterios para estas delegaciones. A tal fin, la Comisión tiene la intención de reforzar la coordinación global cuando en el futuro decida delegar una actividad (a través de uno de los numerosos medios de que dispone, véase la sección III.B de la Comunicación). Por lo que respecta a las actividades actualmente realizadas por entidades externas/delegadas, la Comisión seguirá un enfoque por etapas, que le permitirá poner decisiones del pasado en sintonía con el nuevo marco.

Para ello están disponibles diversos medios:

- (1) la gestión compartida con los Estados miembros o la delegación en organismos nacionales; la experiencia adquirida en los ámbitos de la política agrícola y de cohesión ya ofrece valiosas enseñanzas a este respecto; dos criterios importantes para seguir este enfoque son: a) un contenido local importante y b) una complementariedad con los programas regionales y nacionales;
- (2) la delegación en entidades, que incluye:
 - a) Oficinas: con la reforma, la Comisión ha introducido oficinas administrativas. Hasta la fecha, se ha confiado a las oficinas tareas ejecutivas que no están directamente vinculadas a un programa y sin un plazo determinado. Presentan la ventaja de requerir menos costes de funcionamiento y de ofrecer una mayor flexibilidad operativa gracias a la disponibilidad de personal y de líneas presupuestarias propios. Las oficinas están bajo control directo de la Comisión.
 - b) Agencias: actualmente, esta categoría incluye diversos organismos, cuyas funciones varían desde una asistencia prestada en forma de dictámenes y recomendaciones (por ejemplo la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria), la elaboración de informes de inspección (por ejemplo la Agencia Europea de Seguridad Marítima), o la aprobación de decisiones que son jurídicamente vinculantes para terceros (por ejemplo la Oficina de Armonización del Mercado Interior). Por lo general, en estas agencias está representada la Comisión, así como los Estados miembros, y, en su caso, terceras partes interesadas. La participación de la Comisión en estas agencias es limitada, pese a ser plenamente responsable de sus resultados. Las agencias ejecutivas, por su parte, son organismos sometidos al control directo de la Comisión, y cuyo estatuto está previsto en un Reglamento del Consejo⁸.

Es preciso proceder a una nueva evaluación de todos estos elementos atendiendo a tres aspectos:

⁸ Reglamento (CE) n° 58/2003 del Consejo de 19 de diciembre de 2002, DO L 11 de 16.1.2003, p. 1.

- (1) la gestión de tareas derivadas de programas de carácter ejecutivo con una duración específica podría delegarse en agencias ejecutivas; la Comisión conservará el control del mecanismo de aplicación;
- (2) podría considerarse la creación de una agencia más autónoma —comparable a los modelos existentes—cuando se deba emitir un dictamen no vinculante, cuando las tareas confiadas a la agencia impliquen acciones que no sean responsabilidad directa de la Comisión, o cuando el papel de esta última parezca marginal; en la actualidad, algunas agencias llevan a cabo tareas en las que la participación de la Comisión es muy limitada, si bien esta conserva la entera responsabilidad de los resultados; es preciso, por tanto revisar urgentemente esta situación;
- (3) se considerará una oficina para las nuevas tareas ejecutivas sin una duración específica, o para las actividades preparatorias sobre la base de las cuales la Comisión puede tomar decisiones reglamentarias de las que será responsable;
- (4) algunas agencias existentes llevan a cabo tareas similares con una participación muy limitada de la Comisión, aunque esta es plenamente responsable de los resultados; es preciso, por tanto revisar urgentemente esta situación.

ANEXO 2
HOJA DE RUTA – Un ejemplo

MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN LA UNIÓN			
	Objetivos	Acciones e instrumentos principales	Indicadores de progreso y metas
1	Mejorar la calidad de la educación y la formación impartidas en Europa	<p>Coordinación de la UE: Espacios europeos de la educación superior y la formación profesional: <i>grupos de trabajo del proceso «Objetivos»</i>; <i>procesos de Bolonia y Copenhague</i>; evaluación comparativa a escala mundial de los sistemas de educación y formación.</p> <p>Gasto de la UE: apoyo a asociaciones transnacionales de instituciones; intercambios de buenas prácticas; recopilación y análisis de estadísticas e indicadores: <i>Instrumento único para la educación y la formación (sucesor de los programas Sócrates/Leonardo)</i>.</p>	Número de asociaciones; progresos registrados en relación con puntos de referencia e indicadores acordados; aplicación de marcos de aseguramiento de la calidad para la educación superior y la educación y la formación profesional.
2	Mejorar el acceso a la educación y la formación a todas las edades	<p>Legislación de la UE: Decisión <i>Europass</i>. Seguimiento de la Recomendación sobre movilidad.</p> <p>Gasto de la UE: Instrumento único para la educación y la formación (sucesor de los programas <i>Sócrates/Leonardo</i>).</p>	<p>Número de jóvenes y adultos acogidos a acciones de movilidad; índice de adopción de sistemas de transferencia de créditos en la educación y en la educación y la formación profesional; índice de adopción de instrumentos de transparencia (suplemento al título, <i>Europass</i>, etc)</p> <p>Metas: 10 % de escolares y profesores acogidos a acciones de movilidad y de cooperación europea 2007-2013; 3 millones de colocaciones de estudiantes universitarios de aquí a 2010; 150 000 colocaciones de formación profesional y 50 000 adultos al año en actividades de aprendizaje y enseñanza de aquí a 2013.</p>
3	Abrir los sistemas de educación y formación de la UE al resto del mundo	<p>Legislación de la UE: Directiva sobre el acceso de estudiantes/investigadores de terceros países.</p> <p>Gasto de la UE: Erasmus Mundus; sucesor del programa Tempus.</p>	<p>Número de estudiantes, personas en formación y académicos de terceros países que vienen a Europa.</p> <p>Metas: más de 11 000 becas para la movilidad de estudiantes y académicos procedentes y con destino a terceros países 2004-2008.</p>

