

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Estrategia de ampliación de la UE»**[COM(2015) 611 final]**

(2016/C 133/07)

Ponente: Ionuț SIBIAN

El 10 de noviembre de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Estrategia de ampliación de la UE»

[COM(2015) 611 final].

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de enero de 2016.

En su 514.º pleno de los días 17 y 18 de febrero de 2016 (sesión del 18 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 170 votos a favor, 14 votos en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda el fuerte énfasis de la Comisión en las cuestiones fundamentales del proceso de adhesión, con la necesidad de que los países candidatos prioricen reformas sobre el Estado de Derecho, los derechos fundamentales, el funcionamiento de las instituciones democráticas (incluida la reforma del sistema electoral y de la administración pública), el desarrollo económico y el refuerzo de la competitividad. Al supervisar los avances en este ámbito, deberá prestarse especial atención a las advertencias de la sociedad civil contra las acciones y los acontecimientos políticos que incidan negativamente en el Estado de Derecho y las normas democráticas.

1.2. El CESE anima encarecidamente a la Comisión a mantener la calidad de la democracia participativa como uno de los criterios políticos centrales que han de evaluarse. Deben llevarse a cabo más acciones decisivas a fin de garantizar el trabajo sistémico para crear instituciones eficaces y plenamente operativas con una participación significativa de las organizaciones de la sociedad civil. Esto ayudará a luchar contra el riesgo de captura del Estado por parte de intereses políticos, concienciar en mayor medida sobre la responsabilidad de todas las partes interesadas involucradas y garantizar el carácter inclusivo y la transparencia de todos los procesos de reforma y negociación.

1.3. Las escalas de evaluación armonizadas empleadas en la presentación de informes y el énfasis tanto en la situación como en el progreso registrado por cada país aumentan la transparencia, permiten centrar la atención en áreas prioritarias y han de ser positivas a la hora de dar a conocer el proceso de adhesión. También establecen el contexto para un mayor compromiso con cada país, dado el conjunto más amplio de cuestiones sometidas a control. Se debe evaluar y contrarrestar el riesgo asociado de que se desvíe la atención de asuntos específicos que los países afrontan. A este respecto, son fundamentales la coherencia, la regularidad y el alcance de los canales de comunicación y mecanismos de consulta actuales entre las instituciones de la UE y los países candidatos.

1.4. El CESE acoge positivamente el mensaje claro de la Comisión de que una sociedad civil capacitada es un componente crucial de cualquier sistema democrático y reconoce su apoyo político dirigido a crear un entorno mucho más propicio y favorable para la sociedad civil, asociándola, asimismo, a un proceso de consulta coherente en el ámbito de la elaboración de políticas. Este es un componente fundamental para satisfacer los criterios políticos y también podría suponer una posible referencia en las negociaciones de adhesión.

1.5. El CESE estima que la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo deben intensificar sus esfuerzos de comunicación para explicar los beneficios y retos de la política de ampliación a los ciudadanos europeos y que los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil deberían asumir el papel de socio y transmisor de mensajes cercano en este proceso.

1.6. El CESE reitera la necesidad de aumentar la transparencia y el carácter inclusivo de la totalidad del proceso de adhesión⁽¹⁾. La Comisión debe servir de ejemplo facilitando mayor acceso a los documentos de negociación, como informes de misión, opiniones de expertos sobre legislación nacional, informes de la TALEX (Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información), y divulgando los logros y resultados de los proyectos financiados por la UE en la región. Esto proporcionará un medio para dar a conocer los efectos de la ayuda de la UE y basarse en las experiencias ya adquiridas en la región.

1.7. La Comisión debe contemplar un aumento sustancial del apoyo económico, también de proyectos al amparo del Instrumento para la Sociedad Civil, con el objetivo de fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil (incluido el desarrollo de conocimientos en materia de política y el apoyo para incrementar la capacidad de supervisión) y fomentar la profesionalidad y la independencia de los medios de comunicación. La colaboración y la creación de redes en el ámbito regional deben contar con apoyo adicional, sacando provecho de las experiencias positivas que ya existen en la región, incluidos instrumentos para facilitar la colaboración y el trabajo en conjunto entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los interlocutores sociales (incluidas las organizaciones empresariales), teniendo como punto común el diálogo cívico y la perspectiva de aprendizaje.

1.8. Una prioridad de los programas de asistencia de la UE debe ser reforzar la capacidad de los interlocutores sociales para participar activamente en el diálogo social. Se necesita asistencia para facilitar su acceso a oportunidades de financiación y desarrollar su capacidad de participar de manera efectiva en todos los ámbitos económicos, sociales y jurídicos, incluidas las negociaciones de adhesión de la UE. Deben consolidarse sus estructuras organizativas, la comunicación interna y su capacidad de prestar servicios a sus miembros.

1.9. El CESE aboga por reforzar el papel de los comités consultivos mixtos (CCM) de la sociedad civil. Los CCM deben intentar cubrir los «huecos» que no tratan otros organismos en las negociaciones y centrarse en ciertos ámbitos en concreto. En este sentido, el CESE pide un mejor intercambio de información entre los CCM y la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo.

1.10. El CESE pide a los gobiernos de la región que presten apoyo a los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil en pie de igualdad y los involucren activamente en sus estrategias nacionales, políticas encaminadas a la adhesión a la UE y estructuras de negociación, y en la programación y ejecución de proyectos financiados por la UE. A fin de identificar riesgos de ajuste, deben realizarse evaluaciones de impacto de la legislación al preparar las posturas de negociación nacionales y la armonización jurídica. Es esencial la participación de agentes no estatales, incluida la comunidad empresarial, las organizaciones sindicales y los representantes de los grupos sociales afectados.

1.11. Con vistas a hacer más transparente el proceso de integración en la UE y divulgarlo más ampliamente, todos los países de la región deben establecer consejos nacionales para la integración europea que reunirían de forma periódica a entes políticos de alto nivel y organizaciones fundamentales de la sociedad civil.

⁽¹⁾ Se incluyen recomendaciones detalladas en el Dictamen del CESE de 2014 sobre «Mejorar la transparencia y el carácter inclusivo del proceso de adhesión a la Unión Europea» (DO C 451 de 16.12.2014, p. 39).

1.12. Los pasos positivos registrados en algunos países con respecto al marco y los mecanismos de diálogo y colaboración entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil (OSC) no son suficientes. Los gobiernos nacionales deben reconocer el carácter prioritario de la aplicación eficaz de las disposiciones legislativas, la transparencia y la coherencia de los procesos de consulta, y hacer un seguimiento de los avances en consecuencia.

1.13. El CESE insta a las instancias políticas a trabajar conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil cuando se introduzcan reformas y se aplique la legislación sobre asuntos fundamentales como la gestión de casos de corrupción de alto nivel, una supervisión mejor de los procedimientos de contratación pública y la mejora del marco jurídico para la financiación de los partidos políticos. Además, pide a los países de la región que mejoren las normas en cuanto a la libertad de acceso a la información y su puesta en práctica, que adopten y apliquen legislación sobre la denuncia de irregularidades y mejoren la eficacia práctica del sistema de protección de los denunciantes. Se deben dar a conocer las posibles vías para denunciar casos de corrupción y, en este sentido, las OSC pueden ser un socio de confianza. Además, sería conveniente estructurar el diálogo social tripartito, con el acuerdo de las partes, en aras del seguimiento de los acuerdos concluidos.

1.14. Las instancias políticas en los países de la región deben fomentar y respaldar el funcionamiento de instituciones de supervisión sólidas e independientes, en particular, la institución del Defensor del Pueblo, según los modelos de Albania y Serbia, así como en los ámbitos de la libertad de acceso a la información, protección de la intimidad, lucha contra la corrupción, auditoría y elecciones. El CESE hace hincapié en que los defensores del pueblo pueden contribuir de modo determinante complementando la labor de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de los derechos fundamentales, especialmente en el de la protección de las minorías.

1.15. Teniendo en cuenta el altísimo nivel de desempleo juvenil en los Balcanes Occidentales, el CESE recomienda ampliar la Garantía Juvenil de la UE a los Estados en vías de adhesión de esta región. Esta Garantía Juvenil debe financiarse con los fondos de la UE pertinentes. Debe establecerse un sistema de educación dual en colaboración con los interlocutores sociales, incluidas las cámaras de comercio e industria y otras organizaciones empresariales.

1.16. Mientras que la UE pretende que los gobiernos desempeñen un papel mayor a la hora de distribuir los fondos de la UE, la financiación destinada a la sociedad civil no debería canalizarse principalmente a través de los gobiernos, ya que esto puede crear situaciones en las que exista conflicto de intereses. La UE debe respaldar la creación de sistemas de financiación más independientes. Los modelos de fundaciones/fondos independientes para el apoyo a la sociedad civil pueden ser un mecanismo más apropiado para distribuir fondos de la UE. Se deben cumplir cuidadosamente una serie de requisitos fundamentales, a saber: transparencia en la asignación y uso de los fondos, igualdad de trato y evitar los conflictos de intereses o interferencia política en la adjudicación de financiación pública.

1.17. Deben seguir siendo prioridades de financiación nacionales y de la Comisión, con arreglo a la experiencia del CESE, la creación de la capacidad nacional de las OSC (en forma de centros de recursos, apoyo a las coaliciones, programas de desarrollo de conocimientos, etc.), la ampliación del alcance de la asistencia (en particular fuera de las capitales y con el fin de llegar a las organizaciones de base) y el fomento de la participación de las OSC.

2. Evaluación global de la agenda de ampliación y la participación de las organizaciones de la sociedad civil

2.1. El CESE reconoce que la política de ampliación de la UE desempeña un papel fundamental a la hora de garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad de Europa. La agenda de ampliación de 2015 establece por primera vez una perspectiva a medio plazo para la política. A pesar del mensaje inequívoco transmitido de que ninguno de los países candidatos estará en condiciones de formar parte de la UE durante el mandato de la Comisión actual, es primordial que los países de los Balcanes Occidentales mantengan una perspectiva clara de la adhesión a la UE y cuantificar, controlar y respaldar sus avances y esfuerzos, sobre la base de indicadores claros con perspectivas de futuro por lo que respecta a lo que los países quieren y deben alcanzar.

2.2. Incluir a la sociedad civil en una parte específica dentro de los criterios políticos de los informes sobre el país y, hasta cierto punto, una mayor integración del papel de la sociedad civil en los capítulos de negociación es un paso positivo. A la hora de controlar el progreso y evaluar la situación de un entorno propicio para la sociedad civil, la Comisión debe seguir cuidadosamente la incorporación de sus directrices para el apoyo de la UE a la sociedad civil en los países candidatos. Las directrices deben también convertirse en una referencia y una guía para los propios países candidatos.

2.3. El CESE reafirma que el diálogo social es determinante para el desarrollo económico de los Balcanes Occidentales y la UE. Los retos específicos a los que se enfrentan los interlocutores sociales han de tenerse en cuenta de forma más sistemática y con mayor detalle en las evaluaciones e informes sobre los países. Es preciso prestar especial atención a garantizar la protección del empleo y la seguridad social de la población.

2.4. El CESE valora positivamente la intención de la Comisión de centrarse en mayor medida en los retos sociales y de empleo en la futura labor de los programas de reforma económica que están desarrollando los países candidatos. Las OSC deben ser también parte de este proceso, y sus opiniones y conocimientos han de tenerse en cuenta tanto en el ámbito nacional como en el de la UE, evitando así situaciones en las que simplemente se informa a las OSC sobre estrategias o planes de acción ya adoptados. Debe exigirse a las autoridades nacionales que garanticen una participación eficaz de las OSC.

2.5. La participación de la sociedad civil en el proceso de adhesión consiste en: 1) la participación directa en las negociaciones mismas (es decir, análisis, elaboración de las posiciones nacionales y supervisión de los progresos realizados); 2) diálogo social y civil en relación con la formulación de las políticas y la armonización legislativa con el acervo; 3) la participación en la programación de los fondos de preadhesión, y 4) la evaluación independiente de los avances y la repercusión social de los procesos de reforma. Para asumir estas funciones se precisa un respaldo financiero adecuado procedente de los gobiernos nacionales y los fondos de preadhesión de la UE.

2.6. Mejorar el conocimiento del papel de la sociedad civil y asociar a los interlocutores sociales al proceso de adhesión han sido para el CESE tanto una misión como un desafío. En algunos países, los gobiernos han mantenido una actitud negativa hacia la sociedad civil y, como resultado, las recomendaciones de los comités consultivos mixtos (CCM) han tenido poca resonancia. No obstante, los CCM han creado oportunidades de intercambios directos entre la sociedad civil, la UE y los políticos y funcionarios nacionales, incluso cuando hayan tenido poca incidencia en las políticas gubernamentales. Teniendo esto en cuenta, un mayor respaldo por parte de la Comisión, el Consejo y el PE, y una colaboración más estrecha con estas instituciones resultarían muy beneficiosos para los CCM, garantizando así que las principales preocupaciones sobre las realidades nacionales de adhesión, derivadas del diálogo civil y social en los países en cuestión, puedan oírse en todas las instancias importantes de elaboración de políticas.

2.7. Al igual que la Comisión, el CESE subraya la importancia de la colaboración regional y del fomento del desarrollo económico y la conectividad regionales como elemento esencial de los acuerdos de estabilización y asociación y el proceso de ampliación. A este fin, se ha producido un desarrollo positivo en el ámbito de la cooperación regional entre las OSC empresariales gracias a la firma del acuerdo sobre el Chambers' Investment Forum (CIF, foro de inversión de las cámaras) ⁽²⁾. La idea que subyace en el CIF consiste en involucrar a la comunidad empresarial de la región a través de las cámaras en la puesta en práctica de proyectos de importancia para la prosperidad económica de los Balcanes Occidentales, en consonancia con las prioridades del proceso de Berlín.

⁽²⁾ El CIF, como organización sin ánimo de lucro de las cámaras nacionales de comercio e industrias de los países de la región de los Balcanes Occidentales, Eslovenia y Croacia, fue establecido en paralelo a la Conferencia sobre los Balcanes Occidentales celebrada en Viena en agosto de 2015.

2.8. El CESE se muestra gravemente preocupado por los notables retrocesos en varios países en cuanto a la libertad de asociación, de reunión y de expresión, y la independencia de los medios de comunicación ⁽³⁾ (en particular, en Montenegro, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía, así como en Serbia en lo que se refiere a la legislación en materia de libertad de reunión). Estas son condiciones previas para crear democracias sólidas y permitir el desarrollo de una sociedad civil dinámica. En este sentido, se apoya firmemente la plena aplicación de las «Directrices de la DG Ampliación para el desarrollo de la sociedad civil en los países candidatos 2014-2020» y las «Directrices de la DG Ampliación para el respaldo por parte de la Unión de la libertad e integridad de los medios de comunicación 2014-2020». Queda por resolver el reto de cómo asegurar que la cobertura mediática llegue al público europeo, que también necesita información adecuada sobre la importancia y la dinámica de la política de ampliación.

2.9. Resulta esencial el papel de las OSC a la hora de formular y supervisar políticas y, en términos generales, a la hora de garantizar una democracia operativa. Las agresiones de 2015 a la legitimidad y la rendición de cuentas de las OSC (especialmente a las organizaciones de control y las organizaciones de periodistas independientes que siguen de cerca los procesos políticos decisivos y denuncian el fraude electoral y la corrupción política) registradas en algunos de los países candidatos constituyen serios motivos de preocupación. Por tanto, el CESE reconoce la necesidad de impulsar la comunicación y el diálogo en todos los procesos y, en particular, de llegar a los ciudadanos tanto de la UE como de los países candidatos.

2.10. En materia de Estado de Derecho y derechos fundamentales, es preciso prestar mayor atención a la cuestión de los grupos y minorías vulnerables y desfavorecidos, en particular la romaní. Se deben lograr resultados claros en este ámbito, así como avances adicionales en las relaciones entre etnias y la protección de las minorías y sus derechos (en educación, acceso a los medios de comunicación, empleo de las lenguas minoritarias, incluido en la administración pública, etc.).

2.11. El CESE examinó en su dictamen de 10 de diciembre de 2015 ⁽⁴⁾ la propuesta de la Comisión referente a una lista de países de origen seguros, y se ratifica en los principios allí expuestos. La inclusión en la lista de países de origen seguros debe estar sujeta a un examen pormenorizado. A la luz de recientes informes de los medios de comunicación sobre repatriaciones cuestionables hacia zonas de crisis, una gestión responsable de los derechos humanos de estos refugiados también debe incluir la cuestión de los terceros países seguros.

2.12. La política de ampliación precisa responder plenamente al reto de informar a los ciudadanos europeos sobre su importancia vital para la seguridad y prosperidad de todo el continente, lo que podría contribuir a apaciguar los temores sobre nuevas ampliaciones que puedan ir surgiendo, así como otras formas de xenofobia, en particular en tiempos de crisis económica y la crisis de refugiados actual.

2.13. Las instituciones de la UE han abierto varios canales para la consulta con la sociedad civil a fin de recoger datos sobre los progresos de las reformas relacionadas con la adhesión, como los contactos en línea, las consultas anuales de la sociedad civil en Bruselas, encuentros, reuniones informativas y actos públicos en el país en cuestión durante la visita de funcionarios de la UE. La Comisión también se ha mostrado dispuesta a recibir informes de supervisión independientes elaborados por las organizaciones de la sociedad civil. Aun así, la Comisión ha reconocido mostrarse mucho más proactiva respecto de las ONG que de las organizaciones sindicales y empresariales. El CESE pide, por tanto, a la Comisión que mejore su planteamiento y tome medidas adicionales, en consonancia con las recomendaciones del dictamen del CESE «Mejorar la transparencia y el carácter inclusivo del proceso de adhesión a la Unión Europea» (REX/401).

2.14. Las OSC se esfuerzan continuamente por asegurar su sostenibilidad financiera en los Balcanes Occidentales. De forma preeminente, las OSC aún dependen de los ingresos procedentes de subvenciones de otros países y de los presupuestos estatales, incluidos los ingresos por sorteos, mientras que en contadas ocasiones se utilizan fuentes alternativas de financiación. La ayuda estatal, tanto financiera como de otro tipo, se distribuye con demasiada frecuencia a través de mecanismos carentes de transparencia y sigue siendo insuficiente. Por tanto, hay una continua necesidad de que las OSC diversifiquen sus fuentes de financiación para garantizar su independencia y sostenibilidad financieras. La dependencia de uno o dos recursos financieros hace que las OSC estén demasiado supeditadas a su disponibilidad y no les proporciona suficiente seguridad y autonomía financieras.

⁽³⁾ Balkan Civil Society Development Network, «Enabling Environment for Civil Society Development Progress Reports and Enlargement Strategy 2015 Background Analysis», <http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/202-1-BCSDN-2015-Enlargement-Package-Background-Analysis.pdf>; Human Rights Watch, «A Dangerous Profession: MEDIA Under Threat», 15 de julio de 2015, <https://www.hrw.org/node/279063>; Reporteros sin Fronteras sobre la antigua República Yugoslava de Macedonia, <http://en.rsf.org/macedonia.html>

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común a la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE [COM(2015) 452 final] (DO C 71 de 24.2.2016, p. 82).

2.15. El reconocimiento del valor económico de las OSC en los países candidatos a la adhesión requiere una recopilación significativa de información y, lo que es todavía más importante, de medidas para dar a conocer sus funciones y sensibilizar al respecto. La información y las estadísticas oficiales sobre las personas empleadas y los voluntarios de las OSC de los Balcanes Occidentales siguen siendo reducidas. En cuanto a legislación laboral, las OSC siguen recibiendo el mismo trato que el resto de empleadores; sin embargo, no están suficientemente incluidas en las políticas públicas de empleo que crean incentivos para empleadores potenciales. Este trato discriminatorio de las OSC se debe a la falta de reconocimiento de la sociedad civil como uno de los sectores generadores de empleo por parte del Estado. Al establecer prioridades en el ámbito estadístico, tanto las autoridades nacionales como la Comisión han de tener especialmente en cuenta los recientes esfuerzos de las OSC para recopilar información y analizar obstáculos específicos en cada país ⁽⁵⁾.

Bruselas, 18 de febrero de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ El estudio *Economic value of the non-profit sector in the countries of the Western Balkans & Turkey*, elaborado por Dubravka Velat y publicado en diciembre de 2015 por la Balkan Civil Society Development Network (BCSDN, Red balcánica para el desarrollo de la sociedad civil), está disponible en: http://www.balkancsd.net/economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-western-balkans-and-turkey/63-12-report-on-the-economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-wbt_final/