

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso a la ayuda exterior comunitaria»

(COM(2004) 313 final — 2004/0099 COD)

(2005/C 157/18)

El 15 de agosto de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de noviembre de 2004 (ponente: Sr. ZUFIAUR NARVAIZA).

En su 413º Pleno de los días 15 y 16 de diciembre de 2004 (sesión del 15 de diciembre de 2004) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 145 votos a favor, y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 La búsqueda de un mayor eficacia de la ayuda al desarrollo, reduciendo los costes de transacción, ha ido llevando a la comunidad de donantes a un constante esfuerzo de adaptación que se ha reflejado en posiciones del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), como institución que los agrupa y pretende armonizar sus políticas.

1.2 Tras la experiencia de varias décadas, existe un claro consenso en que la vinculación directa o indirecta de la ayuda a la adquisición de bienes o servicios del donante no sólo es incoherente con los objetivos de la promoción del desarrollo, sino que reduce su eficacia. El hecho de que las compras de bienes y servicios debieran realizarse entre las empresas públicas o privadas del país donante, con la evidente falta de competencia, acarrea un coste suplementario, favoreciendo, además, prácticas de corrupción. Este tipo de prácticas creaba una serie de distorsiones en el mercado interior e infringía las normas de la UE aplicables a la competencia, básicamente en los principios de igualdad de trato y no discriminación.

1.3 Por ello, en los últimos años esta preocupación ha ocupado la agenda de los países donantes concretándose en marzo de 2001, cuando el Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) adoptó una «Recomendación relativa a la desvinculación de la asistencia oficial al desarrollo de los países menos adelantados», que es, desde entonces, referencia obligada en este asunto. La lógica que hay detrás de la Recomendación del CAD es la de reducir los costes de transacción de la ayuda entre un 15 y un 30 %. Según datos del Banco Mundial, la desvinculación total de la ayuda podría suponer un 25 % de reducción en los costes de transacción.

1.4 En el ámbito comunitario ese enfoque se concretó en marzo de 2002 en el Consejo de Asuntos Generales celebrado al mismo tiempo que el Consejo Europeo de Barcelona como preparación a la conferencia internacional sobre la financiación

para el desarrollo, convocada en Monterrey. En él, se llegó a la conclusión de que la Unión Europea iba a aplicar la Recomendación del CAD relativa a la desvinculación de la ayuda al desarrollo de los países menos adelantados, manteniendo al mismo tiempo el sistema ya existente de preferencias de precios en el marco de las relaciones entre la EU y los países ACP. Las posiciones del Consejo y posteriormente del Parlamento (Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada «Desvincular la ayuda en aras de la eficacia» COM(2002) 639 — 2002/2284 (INI)) A5-0190/2003) apoyan la desvinculación sobre la base de tres cuestiones que deben observarse: integración regional e interregional, desarrollo institucional y de capacidades de los países beneficiarios, y evitar la distorsión de la competencia entre países donantes y beneficiarios. A ello se añade el principio de reciprocidad y de cooperación con organizaciones internacionales.

1.5 Esta toma de posición se ha ido desarrollando en comunicaciones posteriores de los organismos comunitarios que se citan en la propuesta de Reglamento. Faltaban por establecer y concretar aún más las condiciones de acceso a los diversos instrumentos de la ayuda exterior comunitaria y a ello responde la presente propuesta.

1.6 Siendo todavía distinta la naturaleza jurídica de los instrumentos con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y de aquellos con cargo al presupuesto comunitario, parece lógico que se establezcan dos procesos paralelos. La reciente Comunicación de la Comisión titulada «Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013»⁽¹⁾ establece el marco en el que se inserta esta propuesta de Reglamento. No hay que olvidar, sin embargo, que el proceso de presupuestación del FED influirá en el futuro, si éste pasa a formar parte del Presupuesto comunitario. Por tanto, la presente propuesta de Reglamento cubre sólo el ámbito de los instrumentos dentro del Presupuesto comunitario. Cuando el FED esté incluido en el Presupuesto comunitario, se regirá también por el Reglamento que hoy se analiza⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2004) 101 final de 10.2.2004.

⁽²⁾ Resulta difícil en los momentos actuales prever cuándo pueda finalizar este proceso por el que el FED pase a formar parte del presupuesto comunitario.

1.7 Parece, pues, pertinente la propuesta de un Reglamento sobre el acceso a la ayuda exterior comunitaria y su justificación es clara, tanto por los motivos antes expuestos de compromisos asumidos por las instituciones comunitarias, como por los criterios de subsidiariedad y proporcionalidad evocados en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento.

2. Comentarios a los distintos artículos

Artículo 1. *Ámbito de aplicación.*

2.1 El CESE no tiene ninguna objeción y el ámbito de aplicación del Reglamento es el adecuado, quedando claro que ciertos instrumentos como el apoyo presupuestario quedan fuera del mismo. La lista suministrada en el Anexo 1 es adecuada.

Artículo 2. *Definición*

2.2 El CESE comparte la posición expresada en el Reglamento sobre la interpretación del mismo en base a los términos del Reglamento Financiero y el resto de los instrumentos aplicables al Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

Artículo 3. *Normas de admisibilidad*

2.3 El establecimiento de distintas categorías en función de los diversos instrumentos parece lógico. La especificidad de los instrumentos de ámbito geográfico también resulta pertinente como modo de favorecer la capacidad e integración regional. Dada la tradición existente durante décadas en materia de ayuda vinculada, con las inercias que eso ha producido, el CESE quiere insistir en la necesidad de estimular la participación de personas físicas y jurídicas de los países en desarrollo o en transición enumerados en las listas del CAD de la OCDE. La aplicación del principio de desvinculación y de apertura de la contratación pública debería resultar beneficioso para los países perceptores de la ayuda comunitaria.

Artículo 4. *Normas de origen*

2.4 El CESE comparte, de modo coherente con el artículo anterior, toda clarificación relativa al suministro de materiales y a las normas de origen. El CESE llama la atención sobre la necesidad de ser muy exigentes en el cumplimiento de los estándares y toda la normativa laboral, ecológica y de derechos humanos aprobada internacionalmente y así lo ha manifestado en anteriores ocasiones⁽¹⁾. La desvinculación de la ayuda y la apertura de los mercados deben ser compatibles con el respeto de elevados estándares de protección social y medioambiental.

Artículo 5. *Reciprocidad con terceros países*

2.5 El CESE comparte firmemente el planteamiento del artículo de valorar no sólo la reciprocidad formal, sino la real. La experiencia previa al respecto aconseja esta elemental prudencia y la concesión de reciprocidad en función de crite-

rios de transparencia, coherencia y proporcionalidad. La inclusión del término «en la medida de lo posible» al referirse a los países beneficiarios en el apartado 5 le resta peso. El CESE propondría hacer una referencia al principio de asociación (*partnership*), pilar fundamental de la política comunitaria de desarrollo y también del CAD, para reforzar el interés en la participación de los países beneficiarios.

Artículo 6. *Excepciones a las normas de admisibilidad de origen*

2.6 Para el CESE la existencia de excepciones en este tipo de reglamentos parece lógica en aras de la necesaria flexibilidad en su aplicación. Las razones, evocadas en el Reglamento, de urgencia, indisponibilidad de productos o servicios en el mercado, lo hacen conveniente en casos debidamente justificados.

Artículo 7. *Operaciones con participación de instituciones internacionales o terceros países*

2.7 El hecho de que gran parte de la ayuda se canalice a través de mecanismos multilaterales o de otro tipo, y que muchas acciones sean cofinanciadas, exige una referencia de este tipo, siendo por ello adecuada. Habrá que velar, especialmente en estos casos, por el respeto a la igualdad entre donantes y por la reciprocidad.

Artículo 8. *Ayuda humanitaria*

2.8 La especificidad de la ayuda humanitaria, cada vez más pertinente en el escenario internacional, hizo que el Reglamento 1257/96 reconociera ya algunas excepciones respecto al resto de la normativa comunitaria, y el nuevo Contrato Marco de Asociación que la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) suscribe con las entidades financiadas mantiene esa lógica. Parece pertinente que así sea, en aras de la rapidez y eficacia de la respuesta a las crisis; y parece también conveniente que en el caso de que se requiera un procedimiento público de contratación se aplique el presente Reglamento.

Artículo 9. *Mecanismo de Reacción Rápida*

2.9 Es lógico, como en el caso anterior, que en este tipo de mecanismos existan procedimientos y criterios excepcionales. El punto modificado es el artículo 6 (4) b.

Artículo 10. *Aplicación del Reglamento*

2.10 En coherencia con su objetivo, el Reglamento modifica apartados específicos de los Reglamentos previos que se citan en Anexo. El gran desarrollo reglamentario en los años 90 y la diversidad de instrumentos por ellos creados hacen conveniente esta especificación en cada uno de ellos. No obstante, la expresión «... de vez en cuando» no parece muy correcta.

(¹) Ver a estos efectos el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos humanos en el trabajo». Ponentes: Sres. Putzhammer y Gafo Fernández, DO C 260 de 17.9.2001, pp. 79-85. También el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)». Ponente: Sr. Pezzini, DO C 112 de 30.4.2004.

Artículo 11. Entrada en vigor

2.11 El CESE no tiene comentarios que hacer sobre este particular.

3. Valoración global

3.1 La presente propuesta de Reglamento relativo al acceso a la ayuda exterior comunitaria se sitúa en línea con la ortodoxia de los organismos donantes y con las posiciones previas de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros. No hay nada en él, por tanto, que parezca al CESE discordante o negativo para la cooperación al desarrollo o la acción exterior de la Unión. Más bien al contrario, considera que contribuye a la mejora de la eficacia de la cooperación comunitaria y al respeto de las famosas «tres c» de la misma: coherencia, complementariedad, coordinación.

3.2 Sin embargo el CESE quiere insistir en ciertas ideas-fuerza y recomendar algunos aspectos que el Reglamento podría incorporar con más rigor y precisión:

3.3 Insistir en el protagonismo que han de tener los países beneficiarios de ayuda como actores fundamentales de su desarrollo. La desvinculación no debe resultarles perjudicial y en cualquier caso debe impulsarse una mayor asociación con tales países tal como se recomienda en los textos internacionales antes citados y en las posiciones de las propias instituciones comunitarias. Sin perjuicio de lo anterior, hay que recomendar a los países beneficiarios que incluyan y apliquen principios de transparencia, igualdad, reconocimiento mutuo y proporcionalidad en su contratación pública, así como prácticas de buen gobierno que les permitan progresar tanto desde el punto de vista político como desde el económico y social.

3.4 Con el objeto de hacer aún más eficaz y eficiente la aplicación del presente Reglamento, debería analizarse en profundidad el ciclo de la ayuda comunitaria en lo referente a los costes de suministro, costes reales de transporte y movilización de recursos, etc. para detectar con más rigor los cuellos de botella del sistema y sus ineficiencias. Aunque el espíritu y la letra del Reglamento parecen apostar por simplificaciones y mejoras, el CESE, ve con preocupación que puedan crearse nuevas normas rígidas que creen mayor burocracia y ralenticen el suministro rápido de ayuda.

3.5 El respeto a las normas internacionales en materia socio-laboral y medioambiental debe informar todo el Reglamento y debe velarse por que nada en el Reglamento pueda favorecer medidas de «dumping» laboral, social o ambiental. El respeto al protagonismo de los socios de los países receptores de ayuda comunitaria y el estímulo al principio de asociación, no deben pasar por alto el respeto a otras normas laborales, ecológicas o sociales. El artículo 4 de la presente propuesta de Reglamento debería contener una referencia explícita en esta materia.

3.6 El excesivo peso de la vinculación de la ayuda se considera unánimemente una de las limitaciones que ha tenido el modelo imperante de cooperación al desarrollo que ha reducido su eficiencia y su propia credibilidad al conceder prioridad a los bienes y servicios de los «donantes». La desvinculación no es un fin en si misma sino que debe ser entendida como un instrumento, un medio para tener mayor impacto a un coste más bajo. En este sentido, la mayor participación de los países beneficiarios es clave para que éstos se apropien de su propio desarrollo estimulando la participación de las organizaciones sociales, laborales y empresariales de todo tipo en el proceso.

Bruselas, 15 de diciembre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND