

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)» y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad»

[COM(2011) 838 final y COM(2011) 839 final]

(2013/C 11/16)

Ponente general: **Ionuț SIBIAN**

El 25 de julio de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)» y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad»

COM(2011) 838 final y COM(2011) 839 final.

El 17 de septiembre de 2012, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Relaciones Exteriores la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (artículo 59 del Reglamento Interno), en su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general a Ionuț SIBIAN y aprobó por 142 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones sobre la propuesta de Reglamento relativo al IAP II

1.1 El CESE acoge favorablemente el nuevo planteamiento adoptado en la propuesta de Reglamento relativo al IAP II que, en comparación con el instrumento anterior, ofrece una mayor flexibilidad y prevé la igualdad de trato entre todos los países beneficiarios en la medida en que no hace distinción alguna respecto del tipo de ayuda disponible para los países candidatos y los países candidatos potenciales.

1.2 El CESE suscribe la nueva estrategia de la propuesta de Reglamento relativo al IAP II que permitirá prestar una ayuda adaptada a las necesidades de los países beneficiarios. Se aprobarán documentos de estrategia plurianuales y globales sobre cada país en función de sus necesidades y agendas concretas y a medida que se vayan preparando para la adhesión a la UE.

1.3 El CESE considera que la revisión intermedia de los documentos de estrategia podría ser demasiado tardía, por lo que propone que la mitad del período previsto se considere como la última fecha posible para la revisión. La flexibilidad es imprescindible dada la importancia que reviste centrarse en la consecución de los objetivos. El CESE recomienda que, antes de las revisiones intermedias, se lleven a cabo revisiones anuales con el fin de aumentar la eficiencia de la ayuda. Los informes de situación anuales de la Comisión Europea podrían constituir una base sólida para revisar y adaptar la programación en función de las necesidades de los países afectados.

1.4 El CESE acoge con satisfacción el objetivo de la nueva propuesta de Reglamento de simplificar y reducir la carga administrativa asociada a la gestión de la asistencia financiera. No obstante, el CESE emite reservas sobre el enfoque sectorial en

relación con la asignación de la ayuda. Este mecanismo debería utilizarse con prudencia, en función de las especificidades de cada país beneficiario y teniendo presente que la ayuda de preadhesión está diseñada para ayudar a los países candidatos y los países candidatos potenciales a prepararse para su futura adhesión. El IAP muestra a los países, antes de la adhesión, una «prueba de funcionamiento» de las obligaciones propias de la condición de miembro, incluida la manera de gestionar los fondos estructurales, de cohesión y de agricultura y desarrollo rural. Por tanto, el enfoque sectorial solo debería utilizarse cuando se disponga de normas y procedimientos apropiados (por ejemplo, en relación con las normas sobre contratación pública, los conflictos de intereses, etc.) y cuando el plan presupuestario nacional sea suficientemente amplio en cuanto al gasto y no sea de carácter meramente anual. El enfoque sectorial suele guardar relación con sectores como la salud, la educación, etc., mientras que la ayuda del IAP también se centra en ámbitos como la lucha contra la corrupción y el desarrollo de las capacidades de la administración pública, que es menos probable que se ajusten a este enfoque debido a la existencia de numerosos organismos beneficiarios en lugar de una sola institución.

1.5 El CESE acoge con satisfacción la importancia que la nueva propuesta de Reglamento otorga a una mayor coordinación y cooperación estratégica con otros donantes e instituciones internacionales y financieras.

1.6 El CESE también valora positivamente la flexibilidad que aporta el nuevo instrumento, que permite transferir asignaciones entre políticas, con la posibilidad de prorrogar los fondos de un año a otro ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Siempre que lo permita el nuevo Reglamento Financiero.

1.7 El CESE hace hincapié en la necesidad de apoyar y desarrollar la apropiación local de la programación y aplicación del IAP II. Para ello, deben establecerse mecanismos apropiados para que participen las autoridades nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil, y para reforzar su capacidad. Conveniría fomentar su participación en todas las etapas de la ayuda, a saber el diseño y la preparación, la ejecución, la supervisión y la evaluación. La ayuda prevista para la sociedad civil debería prestarse a través de las organizaciones intermedias de apoyo que actúan a nivel local y los centros nacionales de recursos.

1.8 En lo que respecta a los Balcanes Occidentales, el proceso de ampliación requiere la armonización de la legislación laboral y social con el acervo social de la UE. El IAP II se convertirá, por tanto, en catalizador para el fomento de la inclusión social, la cohesión social y empleos dignos y de calidad en la región.

2. Propuesta de Reglamento relativo al IAP II: elementos principales

2.1 La propuesta de Reglamento sobre el Instrumento de de Ayuda Preadhesión (IAP II) establece el marco legislativo para el nuevo instrumento financiero (IAP II), que sustituirá al instrumento actual que expirará el 31 de diciembre de 2013.

2.2 El nuevo instrumento de preadhesión se centra en cumplir los objetivos de la política de ampliación, contribuyendo a promover la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en Europa. El nuevo instrumento apoya a los países candidatos ⁽²⁾ y a los países candidatos potenciales ⁽³⁾ a la adhesión a la UE en sus preparativos para ingresar en la UE.

2.3 Habida cuenta del bajo nivel de desarrollo socioeconómico de estos países (excepto en el caso de Islandia) y también de la necesidad de que estén preparados para afrontar los problemas globales y adaptarse a los esfuerzos que realiza la UE para resolverlos, es evidente que se requieren inversiones sustanciales, basadas en la obtención de resultados, para que estos países se adapten en mayor medida a la normativa de la UE. La propuesta de Reglamento relativo al IAP II ofrece asistencia técnica y financiera a estos países, ya que no pueden hacer frente por sí solos a todos los esfuerzos y costes necesarios para cumplir los criterios de adhesión a la UE.

2.4 El importe de referencia financiera previsto en la propuesta de Reglamento relativo al IAP II para el período comprendido entre 2014 y 2020 se eleva a aproximadamente 14 000 millones de euros.

2.5 El nuevo instrumento debe aportar una mayor flexibilidad y simplificar y reducir la carga administrativa asociada a la gestión de la asistencia financiera.

2.6 La simplificación consistirá en una reorganización de la actual estructura de componentes de la ayuda del IAP, lo cual permitirá simplificar el marco legislativo y ofrecer a cada Estado un acceso indiferenciado a la ayuda en el marco de cada política (independientemente de que se trate de un país candidato o un

país candidato potencial). De los cinco componentes de la versión anterior del IAP, solo dos (*ayuda a la transición y desarrollo de la capacidad institucional y cooperación transfronteriza*) eran accesibles para los países candidatos potenciales, mientras que los otros tres estaban abiertos únicamente a los países candidatos (*desarrollo regional, desarrollo de recursos humanos y desarrollo rural*).

3. Observaciones específicas sobre la propuesta de Reglamento relativo al IAP II

3.1 Además de apoyar la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, un mayor respeto a los derechos de las minorías, la promoción de la igualdad de género, la no discriminación y la libertad de prensa, así como las buenas relaciones de vecindad, el CESE recomienda encarecidamente que el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso ii) incluya la promoción de derechos sociales y la protección de grupos vulnerables para hacer hincapié en la importancia que los países beneficiarios deben otorgar a estos derechos, garantizando así el necesario equilibrio entre la inclusión social y el desarrollo de la democracia y la sociedad civil.

3.2 Los indicadores propuestos en el artículo 2, apartado 2 deberán adaptarse en consecuencia para que se tenga suficientemente en cuenta esta enmienda. Así pues, el nivel de desarrollo de la sociedad civil y la capacidad de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil deberían constituir un indicador. Otro indicador que debería incluirse en la propuesta de Reglamento es el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a grupos vulnerables.

3.3 La ayuda del IAP no solo debería contribuir a la lucha contra la exclusión social y el incremento de las disparidades en la sociedad, sino apoyar el acceso a los fondos de los grupos y las regiones que sufren exclusión social. El CESE considera, por tanto, que además del indicador mencionado en el segundo inciso del primer subapartado del apartado 2 del artículo 2, debería incluirse un nuevo indicador relacionado con la justicia social de las estrategias de desarrollo económico y social.

3.4 El CESE estima que todos los indicadores deben estar orientados a los resultados y ser de carácter tanto cualitativo como cuantitativo.

3.5 El CESE considera, asimismo, que la mejora del diálogo social y el apoyo al desarrollo de las capacidades de los interlocutores sociales son objetivos fundamentales en los que debería hacer mayor hincapié la propuesta de Reglamento. A este respecto, no se considera suficientemente clara y concluyente la mera alusión al desarrollo de la sociedad civil y el diálogo social.

3.6 En la mayoría de los países beneficiarios, la figura del interlocutor social o no está suficientemente desarrollada o se enfrenta a enormes dificultades para desempeñar su papel, especialmente en medio de una crisis económica tan aguda. También es preciso apoyar a las asociaciones empresariales. Por consiguiente, el CESE recomienda vivamente inversiones más estratégicas que contribuyan al desarrollo de estos protagonistas del ámbito económico y social.

⁽²⁾ Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia y Turquía.

⁽³⁾ Albania, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo.

3.7 El CESE toma nota de la importancia que la propuesta de Reglamento otorga a la coordinación de los donantes a fin de aumentar la eficacia y eficiencia en la prestación de la ayuda y de evitar la doble financiación. El CESE desea, no obstante, que se prevean medidas más concretas al objeto de garantizar que la coordinación de los donantes se lleve a cabo de manera eficiente tanto a nivel nacional como a nivel de la UE.

4. Conclusiones y recomendaciones sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)

4.1 El CESE acoge favorablemente esta propuesta de Reglamento y, en particular, el planteamiento de «más por más», que anima a los países cubiertos por el instrumento⁽⁴⁾ a que den muestras de un avance sostenible hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional.

4.2 El CESE valora positivamente la propuesta de que la igualdad de género y la lucha contra la discriminación sean un objetivo transversal en todas las acciones emprendidas con arreglo al Reglamento propuesto.

4.3 El CESE recomienda que la Comisión Europea incluya en la propuesta de Reglamento el Instrumento de la Sociedad Civil para los países cubiertos por la Política Europea de Vecindad y la Dotación para la Democracia.

4.4 El CESE considera que el objetivo de asociación con la sociedad, que se ve reflejado en este instrumento, debería traducirse en una participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales y los entes locales y regionales, en todas las fases del ciclo de ayuda. La «primavera árabe» ha demostrado cuán importante es apoyar a los movimientos cívicos en los países vecinos de la UE.

4.5 El IEV debería ser flexible al objeto de mejorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, para que puedan examinar detalladamente las políticas públicas y desempeñar un papel significativo en los procesos de democratización.

4.6 El CESE recomienda la creación de plataformas para el diálogo entre la sociedad civil y los gobiernos en los países vecinos de la UE y está dispuesto a ayudar a la Comisión Europea y al Servicio Europeo de Acción Exterior a alcanzar este objetivo.

4.7 El CESE recomienda que las delegaciones de la UE confeccionen un inventario exhaustivo de las organizaciones de la sociedad civil en la región. Esto podría ayudar a todas las instituciones de la UE a consolidar sus relaciones con una sociedad civil emergente.

4.8 El CESE recomienda, asimismo, que el Reglamento sobre el IEV preste mayor atención al desarrollo de las capacidades de las instituciones responsables de aportar ayuda en los países socios con el fin de garantizar un buen nivel de adhesión y un alto grado de transparencia en la utilización de los fondos.

4.9 El CESE considera que el IEV debe reforzar la cooperación en el ámbito de la educación superior, especialmente a través de intercambios de jóvenes y estudiantes entre la Unión y sus países vecinos. El instrumento debería ofrecer oportunidades para crear redes que aumenten las capacidades de las ONG que trabajan en el ámbito de la juventud en los países vecinos de la UE.

4.10 El CESE recomienda que la Comisión también utilice este instrumento para promover una política industrial sostenible, la responsabilidad social de las empresas, una actividad empresarial respetuosa con el medio ambiente y políticas de apoyo a las pymes, así como para abordar los problemas del mercado laboral y mejorar las políticas sociales.

5. Propuesta de Reglamento sobre el IEV: elementos principales

5.1 El objetivo de la Política Europea de Vecindad (PEV) consiste en establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad en las fronteras de la UE.

5.2 En el período 2014-2020, los objetivos de la PEV seguirán viéndose respaldados por la UE a través de un instrumento financiero específico, el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), que sustituirá al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), establecido en 2006.

5.3 El IEV prestará un mayor apoyo para los socios comprometidos en la creación de sociedades democráticas y la realización de reformas, en consonancia con los principios de «más por más» y «responsabilidad mutua».

5.4 La propuesta de Reglamento sobre el IEV incluye disposiciones dirigidas a simplificar el instrumento en una serie de aspectos.

5.5 La propuesta de Reglamento sobre el IEV fomenta la complementariedad, la coherencia y la integración de las áreas políticas prioritarias de la UE, de conformidad con la Estrategia Europa 2020, aunque sigue centrado en los principales objetivos de la PEV.

5.6 El importe de referencia financiera previsto para la aplicación del Reglamento sobre el IEV para el período comprendido entre 2014 y 2020 se eleva a aproximadamente 18 000 millones de euros.

6. Observaciones específicas sobre la propuesta de Reglamento relativo al IEV

6.1 Se pretende que el impacto de la acción exterior de la UE, emprendida al amparo de este instrumento, se vea reflejado en cambios tangibles en los países socios. En la medida de lo posible, dicho impacto debería supervisarse mediante un mecanismo adecuado y evaluarse en función de indicadores predefinidos y específicos para cada país, que sean claros,

⁽⁴⁾ La región euromediterránea y los vecinos del Este.

transparentes y mensurables, es decir parámetros concretos, ponderables y aplicables que permitan evaluar a un país en función de si defiende o no los valores democráticos que la UE desea promover a través del IEV.

6.2 A fin de mejorar la aplicación del principio de «más por más», una parte adecuada de la dotación presupuestaria global de este instrumento podría reservarse y adoptar la forma de incentivos para aumentar la ayuda a los países socios que demuestren haber realizado avances en el desarrollo o la consolidación de una democracia profunda y sostenible. Además, este principio debería aplicarse de una manera que también tenga en cuenta a los grupos vulnerables en estos países y no debería dar lugar a recortes de la ayuda al desarrollo a países individuales, sino más bien a una redistribución de la asistencia gubernamental a la sociedad civil.

6.3 Asimismo, debería otorgarse a las delegaciones de la UE un papel más importante en la cooperación con otros donantes internacionales. Los documentos mencionados en el artículo 7,

apartados 1 y 2, deberían incluir cuadros detallados y actualizados de los donantes y describir las medidas que deberán tomarse para mejorar la coordinación de los donantes, en particular entre la UE y sus Estados miembros.

6.4 Según la propuesta de Reglamento, la Unión se ha comprometido a promover, en sus relaciones con sus socios de todo el mundo, el trabajo digno y la ratificación y aplicación efectiva de las normas laborales internacionalmente reconocidas. También debería hacerse hincapié en la erradicación del trabajo infantil y en la importancia de los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente.

6.5 La propuesta de Reglamento debe ser más explícita en lo que se refiere a la necesidad de reforzar la asunción de responsabilidades a nivel nacional y el establecimiento de un mecanismo institucionalizado de consulta y control con las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y medioambientales y otros agentes no estatales.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
