



ALTA REPRESENTANTE DE LA  
UNIÓN EUROPEA PARA  
ASUNTOS EXTERIORES Y  
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Bruselas, 3.10.2012  
JOIN(2012) 27 final

**COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL  
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**APOYO DE LA UE A LOS CAMBIOS SOSTENIBLES EN LAS SOCIEDADES EN  
TRANSICIÓN**

{SWD(2012) 282 final}

## ÍNDICE

|      |                                                                                                                             |    |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.   | ¿CÓMO PUEDE LA UE CONTRIBUIR A CREAR LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE LAS TRANSICIONES SE LLEVEN A CABO CON ÉXITO? ..... | 5  |
| 1.1. | Apoyo al proceso político integrador y a la gobernanza.....                                                                 | 5  |
| 1.2. | Apoyo al desarrollo institucional y al Estado de Derecho .....                                                              | 6  |
| 1.3. | Apoyo al desarrollo económico y social .....                                                                                | 7  |
| 1.4. | Apoyo a la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la seguridad .....                                        | 9  |
| 2.   | ¿Cómo puede la UE mejorar sus herramientas y planteamientos? .....                                                          | 10 |
| 2.1. | Respuesta a las necesidades de las sociedades de los socios .....                                                           | 10 |
| 2.2. | Consolidación del proceso gracias a logros tempranos.....                                                                   | 11 |
| 2.3. | Incentivos, limitaciones y condiciones .....                                                                                | 12 |
| 2.4. | Participación de todas las partes interesadas.....                                                                          | 14 |
| 2.5. | Mejora del intercambio de conocimientos y de las capacidades de desarrollo.....                                             | 15 |
| 2.6. | Cooperación con los Estados miembros, otros donantes y organizaciones .....                                                 | 16 |

# COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## APOYO DE LA UE A LOS CAMBIOS SOSTENIBLES EN LAS SOCIEDADES EN TRANSICIÓN

### Fines y contexto

Las personas de cualquier parte del mundo aspiran a tener libertad política y seguridad para sí mismas y sus familias, una administración pública responsable, oportunidades económicas y justicia. En respuesta a esas aspiraciones, muchos países, incluidos los países vecinos de la propia UE, han llevado a cabo recientemente, o están poniendo en marcha, grandes reformas, con objeto de transformar sus sociedades en democracias integradoras que quieran y puedan satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población y, en algunos casos, normalizar sus relaciones con la comunidad internacional y los países vecinos.

La UE tiene una amplia experiencia en estos procesos de transición, tanto desde el punto de vista interno como en cuanto al apoyo a la labor de otros países vecinos y en el mundo. La política de ampliación de la UE, en particular, ha demostrado ser un poderoso instrumento para fomentar la transformación de la sociedad. Los países que ya se han adherido a la UE, en particular los que se adhirieron en 2004 y en 2007, y los que van camino de hacerlo han experimentado cambios impresionantes a través de las reformas democráticas y económicas impulsadas por la adhesión<sup>1</sup>. La estrecha interdependencia existente entre la paz, la estabilidad, la democracia y la prosperidad se ha situado en primer plano en otros marcos, como la Política Europea de Vecindad (PEV), la cooperación al desarrollo y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

La finalidad de la presente Comunicación es exponer lo que la UE puede ofrecer a los países en transición para que logren transformaciones sostenibles, basándose en sus propias experiencias. Esta Comunicación señala asimismo una serie de medidas concretas para mejorar el modo en que la UE apoya a estos países, con el fin de que consigan reformas duraderas y eviten los retrocesos.

En especial, trata de los casos en que es preciso prestar apoyo adicional a los procesos de reforma para conseguir cambios viables y duraderos. El concepto de «transición» se entiende en un sentido amplio: incluye la estabilización, la transformación de la sociedad, el desarrollo institucional y la consolidación de las reformas. Aunque no se tratan específicamente los casos de los Estados frágiles y de las situaciones de conflicto, ya que implican una serie de problemas específicos en un contexto determinado y requieren una gama distinta de medidas de apoyo de la UE, algunas experiencias mencionadas en la Comunicación también pueden ser pertinentes para esos casos.

La transición plantea retos que varían considerablemente de un país a otro, tal como se describe en el documento de trabajo adjunto. El proceso puede ser pacífico o con crisis; implica incertidumbres, riesgos y, a veces, incluso amenazas a la estabilidad nacional o regional. La experiencia demuestra que las transiciones pueden fracasar. Ese fracaso puede provocar elevados costes políticos, sociales y económicos para las sociedades. El éxito del

---

<sup>1</sup> Véase el Compendio Europeo de Transición.

proceso de transición se consigue consolidando las reformas y haciéndolas sostenibles a largo plazo, en un clima de estabilidad y confianza. En algunos casos, también será necesario prevenir los conflictos y, al mismo tiempo, promover y gestionar los cambios pacíficos. Para lograrlo, el proceso debe ser dirigido por el país de que se trate, debe ser integrador y tratar de forma integral los retos políticos, sociales y económicos correspondientes.

Para contribuir a un cambio duradero en las sociedades en transición, la UE debe:

- movilizar todos sus instrumentos para dar una respuesta amplia, selectiva y a largo plazo que tenga en cuenta las necesidades del país socio y las causas profundas del deseo de la población de que se realice un cambio social;
- promover la gobernanza democrática, los derechos humanos y el Estado de Derecho, el bienestar económico y social a nivel nacional y regional y la paz y la estabilidad, de forma que contribuya a la realización de reformas sostenibles desde un punto de vista social, económico, político y ambiental y a la integración regional;
- actuar de modo que se potencie la implicación de los países socios en el proceso de reforma y fomentar los intercambios de experiencias sin la imposición de modelos específicos.

Para ello, es necesario que la UE:

- base su respuesta en una **evaluación adecuada de las necesidades**, teniendo plenamente en cuenta los principales retos que tienen ante sí los países socios;
- estudie las posibilidades de conseguir **resultados rápidos** sobre cuestiones relativas a las libertades fundamentales, la generación de ingresos y la prestación de servicios públicos en la fase inicial de transición para fomentar el apoyo continuado de la población a las reformas;
- utilice **incentivos y condiciones** de forma más coherente y eficaz;
- **implique a todas las partes interesadas** (como los interlocutores sociales y económicos, el sector privado, otras organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones regionales) en los procesos de reforma y diálogo sobre políticas públicas;
- invierta más en desarrollar instituciones imparciales vinculadas al Estado de Derecho para garantizar que las reformas emprendidas también **se aplican y ejecutan en la práctica**; amplíe el desarrollo de capacidades **más allá de las instituciones** para mejorar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, como la seguridad y la justicia;
- haga un uso eficiente del **intercambio de conocimientos** y de los métodos de **desarrollo de capacidades**, incluido el uso de la experiencia de los Estados miembros de la UE en materia de transiciones;
- entable una **cooperación y coordinación eficientes** con los Estados miembros de la UE, incluida la posible programación conjunta, y con otros donantes y agentes.

## **1. ¿CÓMO PUEDE LA UE CONTRIBUIR A CREAR LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE LAS TRANSICIONES SE LLEVEN A CABO CON ÉXITO?**

Corresponde a cada país socio determinar cómo desea gestionar su transición y transformación. Por su parte, la UE puede utilizar sus métodos de apoyo para ayudar a los procesos nacionales y contribuir a crear condiciones favorables para el proceso. Para ello, deberá respetar la implicación del país socio en el proceso, así como el principio de coherencia en la elaboración de políticas que afectan a los países en desarrollo y el principio de concentración sectorial en lo que respecta a la cooperación al desarrollo. Además, la ayuda de la UE debe tener en cuenta el carácter de largo plazo que tienen los procesos de transición democrática y económica. Un enfoque integral y duradero permitirá a la UE ayudar en procesos que a menudo son vacilantes o están estancados y revitalizarlos.

Como es evidente, el grado de cambio y su velocidad pueden variar considerablemente según el país socio. Al mismo tiempo, las reformas deben abordar de modo global las deficiencias existentes. Las reformas políticas no son suficientes si no existe un poder judicial independiente y que rinda cuentas, una autoridad de competencia y una política eficaz de lucha contra la corrupción, ya que esos elementos son necesarios para que las inversiones estimulen el desarrollo económico. También es importante una buena coordinación entre las diferentes autoridades implicadas en la labor de reforma. En los países de la ampliación, por ejemplo, el hecho de que los gobiernos crearan ministerios u oficinas de integración europea con funciones de coordinación y siguieran una agenda política clara de aproximación a las normas europeas y al acervo de la UE contribuyó a que se centraran en un amplio programa de reforma.

La secuenciación de las reformas depende en gran medida del contexto: debe buscarse un equilibrio entre, por un lado, las reformas que dan rápidos resultados y sirven para mantener el impulso político y social y, por otro, el mantenimiento del apoyo de la población a todo el proceso y a las reformas a largo plazo. La combinación de políticas variará en función de las necesidades y aspiraciones de los países afectados y los motivos principales en los que se basa el deseo de la población de que haya un cambio social.

### **1.1. Apoyo al proceso político integrador y a la gobernanza**

La política de ampliación de la UE constituye el enfoque más completo de la ayuda a los procesos políticos integradores y la gobernanza. Las instituciones democráticas, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos ocupan un lugar central entre los criterios de adhesión. Las importantes transiciones de los regímenes comunistas a verdaderas democracias en los Estados miembros de Europa Central y Oriental fue posible gracias al claro deseo de sus ciudadanos y a la voluntad política de las autoridades elegidas. Estos procesos cuentan con el apoyo de la UE, entre otras cosas a través de la ayuda financiera, el asesoramiento técnico y el proceso de negociación de la adhesión.

La UE continúa consolidando su apoyo a la democracia en todo el mundo, de acuerdo con las Conclusiones del Consejo de 2009 que hacen un llamamiento a un enfoque integral de la UE<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Conclusiones del Consejo de la UE sobre el apoyo a la democracia en las relaciones exteriores de la Unión Europea, Bruselas, 17 de noviembre de 2009, y sobre el programa de actuación correspondiente.

Los ejemplos de Túnez y Bolivia ilustran la utilización de todos los instrumentos pertinentes de la UE<sup>3</sup>.

La ayuda de la UE se centra en cuatro puntos principales: establecimiento de procesos constitucionales y electorales; fortalecimiento de las instituciones democráticas; fortalecimiento de la sociedad política y civil; desarrollo gradual de una cultura política democrática. La importancia que se ha concedido tradicionalmente a que haya **elecciones creíbles y seguridad** y a impulsar la **rama ejecutiva de los gobiernos** se está desplazando cada vez más hacia el fortalecimiento de las asambleas constituyentes y del **poder legislativo** y el establecimiento de sistemas eficaces de equilibrio de poderes<sup>4</sup>. Asimismo, la UE está reforzando su compromiso con los **partidos políticos** (por ejemplo en Túnez) sobre una base no partidista a través de las actividades de desarrollo de capacidades y la facilitación de los diálogos multipartidistas.

Por otra parte, la política de desarrollo de la UE ha realizado un cambio estratégico hacia una mayor concentración en los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y otros elementos de la buena gobernanza, proponiendo que se destine a este ámbito una mayor proporción de los programas de cooperación de la UE<sup>5</sup>.

Además, la UE y sus Estados miembros están reforzando la eficacia y la coherencia de su apoyo a los derechos humanos en los países socios. Con este fin, se están elaborando **estrategias nacionales globales en materia de derechos humanos**. Dichas estrategias señalan los ámbitos prioritarios de actuación de la UE, servirán de orientación para los diálogos políticos y sobre derechos humanos a todos los niveles y se tendrán en cuenta en la elaboración de políticas y en la programación y prestación de la ayuda financiera, incluido el apoyo presupuestario. Estas estrategias también se tendrán en cuenta en los informes intermedios sobre la Política Europea de Vecindad, con el fin de garantizar que el principio de «más por más» se aplique de forma coherente en toda la región de la Política Europea de Vecindad.

La UE también está mejorando actualmente sus herramientas analíticas para las **estrategias de democratización** a través de los perfiles democráticos en casos piloto, que presentan las estructuras y los procesos políticos y sirven de orientación para la programación de la UE y el diálogo político. Dichas herramientas proporcionan, en especial, información sobre el sistema jurídico, la división de poderes tanto horizontal como verticalmente, la constitución y el sistema electoral y examinan la eficiencia y la eficacia del Estado de Derecho, del sector público y de su capacidad para dirigir el desarrollo sostenible y/o contribuir al mismo.

## 1.2. Apoyo al desarrollo institucional y al Estado de Derecho

El establecimiento y la consolidación de instituciones independientes, transparentes y eficaces es de suma importancia para crear confianza en el país en transición y sentar las bases del desarrollo futuro, así como para luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada en los procesos de reforma, que es una importante lección aprendida en el contexto de las reformas vinculadas a las recientes ampliaciones de la UE. La estabilidad macroeconómica solo puede aumentar si hay un clima que atrae inversiones y hace que las empresas florezcan.

---

<sup>3</sup> Documento de trabajo de la Comisión, apartado 2.1.1.

<sup>4</sup> Ibídem, apartado 2.1.1; véase también el documento de referencia «Asociación y apoyo a los parlamentos en todo el mundo: estrategias y metodologías de la CE en apoyo de los parlamentos».

<sup>5</sup> Comunicación «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio, apartado 2; Conclusiones del Consejo de 14 de mayo de 2012.

Ello exige que haya un poder judicial independiente que resuelva las diferencias, unos derechos de propiedad claramente regulados y el respeto del Estado de Derecho. Además, es necesario disponer de instituciones creíbles para llenar las lagunas que pueden existir entre las normas jurídicas y la capacidad de aplicarlas y hacer que se cumplan, lo que en la práctica puede impedir o retardar los cambios reales y facilitar la corrupción.

Un poder judicial independiente debe garantizar el respeto del Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos. Ello puede suponer un reto considerable, ya que los jueces y fiscales nombrados en regímenes anteriores no democráticos pueden socavar la labor de reforma. Al mismo tiempo, la depuración ideológica (es decir, de aquellas personas relacionadas con abusos del régimen anterior) o los procedimientos de investigación comportan el riesgo de politizar todavía más el sistema durante un largo período de tiempo. Por lo tanto, debe aplicarse un enfoque equilibrado, que estudie las posibilidades de que los jueces y fiscales rindan cuentas en procedimientos disciplinarios o penales. Al mismo tiempo, el desarrollo de las capacidades debe contribuir a un mejor acceso de los ciudadanos a los servicios de seguridad y justicia (por ejemplo a través de una mayor concienciación), lo que por si solo es crucial para que el proceso de transición sea sostenible y legítimo.

Las administraciones públicas deben reformarse a fin de que actúen en interés de los ciudadanos. Son necesarios organismos de supervisión independientes, como los defensores del pueblo, los organismos de lucha contra la corrupción y los supervisores en materia de protección de datos, con el fin de controlar el trabajo de los demás organismos estatales y proteger los derechos de los ciudadanos. Si estas nuevas instituciones se crean con una independencia real y se da a las mismas medios suficientes para que lleven a cabo eficazmente sus tareas, podrán garantizar avances concretos y visibles en lo que respecta al Estado de Derecho y los derechos humanos y reforzar la confianza de los ciudadanos.

La UE puede contribuir al desarrollo institucional de varias maneras, tales como el apoyo financiero, los diálogos sobre políticas y la cooperación técnica. Por ejemplo, el Instrumento de Ayuda de Preadhesión de la política de ampliación ha ayudado a los países de los Balcanes Occidentales de manera significativa en su labor de reforma. Además, un marco institucional completo garantizará la sostenibilidad de las reformas realizadas. Sin embargo, un marco de ese tipo tiene que estar bien equilibrado, y debe disponerse de un sistema de equilibrio de poderes. Concentrar demasiado poder en manos de una o varias instituciones crea el riesgo de abuso de ese poder o de retroceso del proceso de reforma mediante el cierre de dichas instituciones.

### **1.3. Apoyo al desarrollo económico y social**

#### *Programa de reforma específico del país*

A causa de las incertidumbres, económicas y políticas, la transición suele provocar un deterioro a corto plazo del crecimiento y del empleo y de las cuentas públicas y la balanza exterior. Si con ello aumentan el desempleo y la pobreza, se puede socavar y poner en peligro la legitimidad del proceso de democratización y provocar un incremento de la emigración y de la fuga de cerebros. A largo plazo, las reformas deben ser capaces de satisfacer las expectativas de los ciudadanos de conseguir puestos de trabajo dignos, oportunidades económicas y justicia social.

La experiencia de los países que han llevado a cabo con éxito reformas de la gobernanza, como los Estados miembros que se adhirieron a la UE en la última década<sup>6</sup>, pone de manifiesto que dichas reformas están a menudo relacionadas con los procesos de desarrollo económico y social. En esos países, el programa de reforma económica tenía cuatro prioridades: estabilización macroeconómica, privatización y reestructuración de las empresas, mejora del entorno empresarial y mejora del rendimiento de los mercados de trabajo. Estas prioridades sirvieron de apoyo al objetivo general de conseguir un mayor aumento de la productividad a fin de elevar el nivel de vida y mejorar la cohesión económica y social y el bienestar de una manera sostenible. La reforma y el desarrollo de las finanzas públicas fue igualmente importante para garantizar que se dispusiera de recursos con el fin de apoyar otras reformas económicas y mantener y seguir desarrollando un nivel adecuado de servicios públicos.

A pesar de que, en general, los objetivos a largo plazo de los nuevos dirigentes de estos países eran similares, las prioridades, el calendario y el ritmo de las reformas divergieron ampliamente. Algunos países (Polonia, República Checa y Estonia) introdujeron rápidamente reformas radicales para crear las condiciones necesarias para una recuperación económica (la denominada «terapia de choque»), pese a sus significativas repercusiones negativas a corto plazo, como la disminución de la producción, el desempleo y la recesión. Otros países (como Hungría y Eslovenia) adoptaron un enfoque más «gradual» mediante la aplicación progresiva de las reformas macroeconómicas, estructurales e institucionales, evitando así los cambios bruscos en materia de producción económica, empleo y bienestar. Ello hizo ganar tiempo para que las empresas nacionales y los operadores económicos se adaptaran a las nuevas condiciones de la economía de mercado.

La UE dispone de una amplia gama de tipos de apoyo. El apoyo presupuestario, incluidos, en su caso, los contratos de construcción del Estado, puede utilizarse para ayudar a los países a que consoliden la transición y estabilicen sus perspectivas de crecimiento a corto plazo y el empleo en la fase inicial, que se caracteriza por las incertidumbres, evitando al mismo tiempo el desarrollo no sostenible de su deuda externa y/o pública. Otras formas de ayuda al desarrollo, incluida la ayuda a proyectos (véase el ejemplo de Costa de Marfil) y la asistencia técnica, también pueden utilizarse para satisfacer las necesidades específicas de la transición.

#### *Ayuda a la creación de empleos dignos y de un entorno empresarial seguro*

A largo plazo, la UE puede ayudar a los países socios a crear un **marco reglamentario y de políticas más sólido**, capaz de atraer las inversiones privadas, estimulando el espíritu empresarial, promocionando las PYME, velando por una gestión efectiva y eficiente de los recursos naturales, potenciando la capacidad de recaudar impuestos, mejorando la agricultura y reforzando la cooperación e integración económicas con otros países<sup>7</sup>. Los acuerdos e instrumentos comerciales, junto con la ayuda al comercio, pueden contribuir a crear un entorno favorable para el desarrollo económico y la integración regional. Del mismo modo, el apoyo para establecer un **entorno estable, previsible y seguro para las empresas** sigue siendo fundamental. Con frecuencia, es también necesario (re)definir los derechos de propiedad, el régimen de propiedad de la tierra y el papel del sector privado. Por ejemplo, en los Estados miembros de Europa Central y Oriental, las instituciones jurídicas y reguladoras mejoraron el clima de inversión, gracias a la supervisión de la gestión empresarial, la garantía

<sup>6</sup> Véase el Compendio Europeo de Transición.

<sup>7</sup> Programa para el Cambio, apartado 3. Incluye la creación de capacidad para unas emisiones bajas y sostenibles y un desarrollo resistente al cambio climático, incluido el acceso a fuentes sostenibles de energía.

de los derechos de propiedad y contractuales, la simplificación de los procedimientos reguladores y de concesión de licencias y el establecimiento de un sistema bancario adecuado. Asimismo, mejoró la situación del sector agrícola, gracias a una reforma del mercado de tierras, incluidos los derechos de propiedad, los aspectos fiscales, el catastro y el registro.

La UE puede apoyar las reformas pertinentes a través de **contratos de reforma del sector**, junto con un diálogo intensificado sobre las políticas. Por otra parte, se puede apoyar y facilitar el desarrollo de la capacidad de las **empresas locales**, en especial de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas (véase el ejemplo de SANAD en la región de Oriente Próximo y África del Norte<sup>8</sup>). La **asociación con el sector privado** puede ser también un medio eficaz de atraer inversiones, estrechar los vínculos entre la inversión directa extranjera y las empresas locales y fomentar el empleo. Los mecanismos de combinación regional de la UE han resultado ser capaces de conseguir una financiación adicional sustancial combinando las subvenciones de la UE con otros recursos, como los préstamos de las instituciones financieras europeas, incluido el Banco Europeo de Inversiones<sup>9</sup>.

#### *Ayuda a la creación de economías y sociedades integradoras*

Asimismo es importante que la UE siga apoyando los esfuerzos de sus socios a la hora de abordar las aspiraciones de sus ciudadanos a una mayor **equidad, integración social y protección social** (está prevista para el segundo semestre de 2012 una Comunicación específica sobre protección social). Es necesario dar apoyo sobre todo para las actividades que fomenten la prestación de servicios sociales y públicos a todos los grupos de población. A este respecto, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel importante mediante la promoción de modelos empresariales éticos, integradores y equitativos. Debe fomentarse en especial la participación de los jóvenes, que serán los futuros líderes.

La transición es también un momento crucial para adoptar medidas concretas con el fin de promover la **igualdad de género** y el **empoderamiento de las mujeres** como participantes clave de la transición, de manera que se refuerce su seguridad y su participación, a través de medios como el apoyo presupuestario sectorial y acciones en el marco del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) (véanse los ejemplos de Marruecos y Afganistán)<sup>10</sup>.

#### **1.4. Apoyo a la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y la seguridad**

Algunas transiciones hacia la democracia se enfrentan a un doble desafío clave: garantizar, por un lado, que la seguridad y la paz contribuyen al desarrollo sostenible y, por otro, que el desarrollo contribuye a la paz y la estabilidad.

Hechos como las elecciones, los cambios de gobierno o la (re)asignación de recursos pueden provocar brotes de violencia y/o conflictos armados, así como retrasos en los procesos de transición, a menudo frágiles, especialmente en las sociedades que aún no han establecido marcos institucionales eficaces y legítimos para resolver pacíficamente los conflictos.

El apoyo de la UE en estas circunstancias debe implicar un planteamiento sensible a los conflictos y adaptado al contexto. Al abordar las causas profundas del conflicto, la UE debe

---

<sup>8</sup> Documento de trabajo de la Comisión, apartado 2.1.5.

<sup>9</sup> *Ibidem*, apartado 1.4.

<sup>10</sup> *Ibidem*, apartados 2.1.2 y 2.1.3 respectivamente.

evitar el aumento de la dependencia, el poder y la protección de determinados grupos o la exacerbación de los efectos negativos en los mecanismos de resolución. Debe determinarse, mediante un análisis específico de conflictos, el enfoque exacto y las consideraciones aplicables a cada país. En muchos casos, un análisis de este tipo sacará a la luz asuntos concretos relacionados con los objetivos de consolidación de la paz desarrollados en el Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y del Estado, apoyado por la comunidad internacional, incluida la UE<sup>11</sup>. Esos objetivos están vinculados a la necesidad de que haya un proceso político integrador y una reconciliación, un diálogo intercultural, un acceso a la seguridad, la justicia y el empleo y una gestión de los recursos eficaz y responsable.

En cualquier caso, la ayuda de la UE debe prestarse dentro de un planteamiento más amplio que abarque la totalidad de los ámbitos pertinentes, incluyendo la reconciliación y el apoyo a las poblaciones desarraigadas, la prevención de crisis, la reforma del sector de la seguridad, la resiliencia y el cambio climático, la gestión sostenible y responsable de los recursos, el Estado de Derecho, la democratización, la sociedad civil, los derechos humanos, la reforma de la administración pública y la prestación de servicios públicos. Por ejemplo, la UE ha contribuido a la reconciliación en los países de la antigua Yugoslavia, y la clara condicionalidad del proceso de adhesión garantizó la persecución de los crímenes de guerra y la cooperación con la Corte Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

La reforma del sector de la seguridad constituye un reto particular de la labor de garantía de la seguridad y la estabilidad. Una de las prioridades es, en general, una mejor supervisión civil de los servicios de seguridad, del mismo modo que lo es la mejora de la eficacia, de la rendición de cuentas y del comportamiento de la amplia gama de agentes de seguridad. La participación de las comunidades y los grupos de la sociedad civil puede hacer que la prestación de seguridad sea más eficaz y más responsable. Debe prestarse especial atención al papel y a los derechos de los grupos vulnerables. Como parte de un planteamiento global de la UE, la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) puede desempeñar también un papel importante a la hora de afrontar los principales retos de la transición. Desde 2003, la UE ha estado proporcionando, entre otras cosas, formación, asesoramiento o tutoría en apoyo de la reforma del sector de la seguridad, supervisando los planes de paz o prestando apoyo a la seguridad, a menudo bajo el mandato de las Naciones Unidas. Ello se hace con medidas civiles y/o de apoyo militar.

## 2. ¿CÓMO PUEDE LA UE MEJORAR SUS HERRAMIENTAS Y PLANTEAMIENTOS?

### 2.1. Respuesta a las necesidades de las sociedades de los socios

A fin de garantizar una transición pacífica y exitosa, el proceso específico de reforma de cada país debe responder a las necesidades de la población, **que debe determinar el propio país**. Si bien las necesidades y los retos clave de los países en transición varían considerablemente entre sí, a menudo incluyen lo siguiente:

- reconciliación nacional y obtención de un consenso nacional sobre cuestiones fundamentales;
- establecimiento de instituciones democráticas eficaces y procesos democráticos;

---

<sup>11</sup> Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan en 2011.

- evitar una disminución insostenible de las rentas y del empleo y restablecer o mantener la estabilidad macroeconómica;
- fomento del desarrollo socioeconómico a largo plazo y de la integración, con puestos de trabajo dignos, oportunidades económicas, servicios sociales básicos, incluidas una sanidad de calidad, la educación y la justicia social;
- creación de un entorno favorable para las empresas, (re)definición de los derechos de propiedad y del papel del sector privado, y revisión del funcionamiento del mercado; y,
- en caso necesario, restablecimiento de la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho.

Dado que las situaciones son muy distintas entre sí, **no existen reglas uniformes** para garantizar que el proceso de transición o la respuesta de la UE tengan éxito. Por ejemplo, un Estado frágil de un grupo de países menos desarrollados, como Birmania/Myanmar, puede exigir una respuesta algo diferente de la respuesta para países de renta media más avanzados, como Túnez o Egipto.

La ayuda de la UE debe adaptarse para tener en cuenta la situación específica y las necesidades de cada país, junto con el valor añadido que puede aportar dicha ayuda y una evaluación de los intereses específicos y de los riesgos potenciales para la UE. El punto de partida debe ser en general las evaluaciones realizadas por los propios países de sus necesidades y de cómo pueden abordarse. El rápido despliegue, durante la fase inicial de transición, de una **misión conjunta de la UE** en la que participen todos los servicios responsables de los distintos instrumentos disponibles, es clave para preparar en el momento oportuno una respuesta completa, integrada y a largo plazo. Por ejemplo, en el marco de la política de ampliación, las misiones de evaluación inter pares con la participación de expertos de los Estados miembros, así como amplias consultas con otros donantes, organizaciones internacionales y la sociedad civil, han demostrado que dan buenos resultados respecto a la preparación de la ayuda de la UE. En el contexto de la ayuda al comercio, la UE también ha prestado apoyo para la evaluación de las necesidades comerciales, estudios de diagnóstico y elaboración de estrategias comerciales a través de programas específicos en los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP).

## 2.2. Consolidación del proceso gracias a logros tempranos

Dadas la incertidumbre e inestabilidad vinculadas a los procesos de transición, es esencial conseguir tan pronto como sea posible algunas mejoras tangibles para establecer la confianza y fomentar la estabilidad política y la cohesión social. Al tiempo que se ponen en marcha las primeras estrategias a largo plazo, los posibles ámbitos donde se pueden conseguir dichos logros tempranos pueden abarcar los derechos y libertades democráticos básicos, incluidos los derechos culturales, la creación de empleo y la eliminación de obstáculos al crecimiento, la prestación de servicios públicos, incluidos los servicios sociales básicos, la recuperación de los activos perdidos y el restablecimiento de los medios de vida, en particular en las situaciones de posconflicto.

En el ámbito de la **gobernanza democrática**, ejemplos típicos de los ámbitos en los que se pueden conseguir esos rápidos resultados pueden ser la libertad de expresión y unas

elecciones creíbles (véase el ejemplo de Túnez<sup>12</sup>), una asamblea constituyente representativa y legítima y la aprobación de una nueva constitución a través de procesos participativos. Como ha quedado demostrado con la experiencia de los procesos de ampliación de la UE actuales y anteriores, la confianza de los ciudadanos en el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos pueden reforzarse mediante el apoyo concreto de las instituciones pertinentes y la creación de organismos de supervisión independientes, así como con un mejor acceso a información y datos sobre los principales problemas económicos y sociales.

A corto plazo, la transición democrática puede debilitar la actividad económica, las tasas de empleo y la estabilidad macroeconómica. Es crucial que se adopten medidas y se lleven a cabo proyectos que ayuden a conseguir rápidas mejoras en lo que respecta a **la generación de renta, las redes de seguridad social y la prestación de servicios básicos** y que protejan contra aumentos insostenibles de la pobreza. A menudo es necesario lograr apoyo a las reformas económicas con efectos a más largo plazo, o al menos superar las resistencias al cambio. Por ejemplo, se pueden emplear en este contexto fondos y proyectos que fomenten la creación de empleo mediante el desarrollo de las PYME y los sistemas de microcrédito<sup>13</sup>. Las reformas también pueden facilitarse a nivel de la industria, en particular cuando existe un potencial de puesta en marcha rápida y para obtener resultados tangibles en términos de renta y empleo.

No obstante, los programas pensados para una creación rápida de puestos de trabajo y para el empleo a corto plazo deben esforzarse por incluir un seguimiento a largo plazo, por ejemplo, mediante la formación profesional y los servicios de mediación en materia de empleo que ayudan a encontrar un trabajo normal a los participantes en el programa. La necesidad de obtener rápidos resultados debe incluirse en estrategias para la creación de empleo a largo plazo y no debe dar lugar a nuevos intereses creados ni situaciones insostenibles.

En el ámbito de la **seguridad**, suelen ser necesarias medidas inmediatas de ayuda a la estabilidad de un país tras un posible conflicto, con el fin evitar que la situación se deteriore y que el proceso de transición se desvíe de su rumbo. Entre los ejemplos exitosos, aunque muy diferentes, de ayuda de la UE cabe señalar la negociación y supervisión de pasos dados hacia la paz (países de la ampliación, Georgia, Aceh – Indonesia –), el apoyo a la gestión de fronteras (países de la ampliación, Libia), la formación de agentes de policía (países de la ampliación, Afganistán), la garantía temporal de una administración civil internacional o de las funciones de policía y justicia (EULEX Kosovo<sup>14</sup>) y el apoyo a las Naciones Unidas, por ejemplo a través de una operación puente (Chad y RDC) o de asistencia a una misión de observación de las Naciones Unidas en Siria.

### 2.3. Incentivos, limitaciones y condiciones

Si bien los incentivos, las limitaciones y las condiciones no pueden ser el principal impulsor de las reformas, pueden apoyar el proceso. Diferentes marcos de la política exterior de la UE, incluidos la política de ampliación, la Política Europea de Vecindad y el Acuerdo de Cotonú con los países de África, el Caribe y el Pacífico, contienen medidas de este tipo, las cuales pueden ser financieras (en forma de asistencia, por ejemplo), económicas (como la inclusión en redes europeas y diálogos sobre políticas) o políticas (incluido el diálogo político) y positivas o negativas (por ejemplo, según impongan o supriman sanciones). En la política de

<sup>12</sup> Documento de trabajo de la Comisión, apartado 1.2.1.

<sup>13</sup> *Ibidem*, apartado 2.1.5.

<sup>14</sup> Esta designación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la RCSNU 1244 y con el Dictamen de la CIJ sobre la Declaración de Independencia de Kosovo.

ampliación, por ejemplo, las negociaciones de adhesión solo se abren si se cumplen una serie de condiciones como la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Por otra parte, en la política comercial el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) contiene incentivos que de forma indirecta pueden prestar apoyo a las reformas, aunque ese no sea su objetivo político, dado, entre otras cosas, que los instrumentos comerciales han de ser coherentes con las normas de la OMC.

### *Sanciones y medidas restrictivas*

Las sanciones, como parte de un conjunto más amplio de iniciativas políticas de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, pueden servir para ayudar a mantener el impulso político para el cambio y la transición en situaciones que, de otro modo, podrían deteriorarse rápidamente. Las sanciones deberían imponerse idealmente a nivel de las Naciones Unidas, si es factible, a fin de garantizar la adopción y aplicación de medidas similares por el mayor número de países posible. Las medidas autónomas de la UE pueden ser un complemento específico y oportuno de las medidas a nivel de las Naciones Unidas. En caso de que no se pueda lograr un acuerdo al nivel de las Naciones Unidas, las medidas autónomas de la UE podrán utilizarse para ejercer presión en el país correspondiente o en cuanto a la situación de que se trate.

Si se produce una evolución positiva, las medidas de la UE podrán retirarse rápidamente o modificarse para apoyar e impulsar los procesos de transición. No obstante, podrán mantenerse algunas medidas limitadas para evitar amenazas o efectos adversos en el proceso de transición de que se trate, y también podrán suspender las medidas con objeto de apoyar la evolución positiva que se haya producido, manteniendo al mismo tiempo un método de presión continua para que se produzcan mejoras adicionales.

### *Enfoque basado en incentivos*

Los enfoques basados en incentivos en el marco de la política de ampliación de la UE han dado resultados positivos, por ejemplo en los Balcanes Occidentales. El avance en la senda de la adhesión a la UE está vinculado a que se den pasos concretos en la agenda de reforma. A modo de ejemplo, Montenegro tuvo que cumplir una serie de requisitos previos clave establecidos en el dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión, que incluían aspectos importantes en materia de Estado de Derecho y derechos humanos, para que se pudieran abrir las negociaciones de adhesión. Por otro lado, el diálogo sobre liberalización de visados con cinco países de los Balcanes Occidentales se basó en planes de trabajo detallados con objetivos específicos y dio lugar a mejoras concretas en ámbitos tales como la seguridad de los documentos y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, así como el control de las fronteras, la política de migraciones y la seguridad de los documentos.

La Política Europea de Vecindad también aplica el principio denominado de «más por más». Los países que avancen más y más rápidamente con reformas democráticas específicas y medibles recibirán un mayor apoyo de la UE. Para reflejar este nuevo enfoque basado en incentivos, se establecieron dos programas marco para ofrecer recursos adicionales «más por más»: Apoyo a la Asociación, las Reformas y el Crecimiento integrador (SPRING) para los países vecinos meridionales (véase el ejemplo de Túnez<sup>15</sup>) y el Programa de Integración y Cooperación de la Asociación Oriental (EaPIC) para los países vecinos del Este. Dichos

---

<sup>15</sup> Documento de trabajo de la Comisión, apartado 2.1.4.

programas financiarán iniciativas que abordan nuevos retos, en particular en relación con la reforma democrática y el desarrollo socioeconómico integrador.

Podría aplicarse un enfoque similar más allá de los países vecinos de la UE, siempre que las medidas adoptadas para hacer frente a las crisis y apoyar a la sociedad civil, la cooperación entre las autoridades locales y los contactos interpersonales queden fuera del enfoque «más por más».

El enfoque basado en incentivos de la Iniciativa de Gobernanza en el marco del 10º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) solo tuvo un éxito limitado, debido en parte a que la asignación inicial para la gobernanza no hizo suficientes distinciones entre los países socios y los compromisos para futuras reformas no fueron suficientemente supervisados, lo que redujo los efectos sobre la gobernanza.

La experiencia en estos distintos contextos ha mostrado que una supervisión eficaz y una información abierta sobre los progresos del Gobierno son cruciales para contribuir al proceso de reformas y pueden desempeñar un papel clave para motivar a los países socios a acelerarlas. Sus efectos pueden ser todavía mayores si hay múltiples partes interesadas que participan en el proceso y se informa al público en general sobre la labor del Gobierno (véase el ejemplo de Benín<sup>16</sup>).

Por consiguiente, al incentivar las reformas deben tomarse en consideración las siguientes lecciones:

- Las recompensas deben establecerse al principio y sin ambigüedades y deben concederse por los logros reales y el rendimiento real.
- Debe darse prioridad a los sistemas de trabajo que potencien la apropiación y, por lo tanto, el compromiso respecto a los resultados y el impacto.
- El rendimiento debe ser objeto de un seguimiento periódico y las deficiencias deben abordarse a través de un seguimiento adecuado.
- Los progresos del gobierno deben difundirse a una amplia audiencia en las consultas abiertas.
- Debe celebrarse un diálogo con todas las partes interesadas pertinentes.

## **2.4. Participación de todas las partes interesadas**

La experiencia de los Estados miembros que se adhirieron a la UE en la última década y los casos relativos a la actual ampliación demuestran que para que la transición sea un éxito se debe contar con un amplio apoyo del público. La sociedad civil, las autoridades locales y una amplia gama de agentes no estatales (incluidos los interlocutores sociales y económicos, las asociaciones de consumidores y el sector privado) tienen un papel importante que desempeñar en las reformas internas, ya que pueden poner de relieve las deficiencias existentes, proponer soluciones concretas y ejercer presión sobre las autoridades para continuar con el proceso de transición.

---

<sup>16</sup> Ibídem, apartado 2.1.4.

El papel de apoyo de la UE no se ha limitado a las acciones de la Comisión, del Servicio Europeo de Acción Exterior y de los Estados miembros; otras instituciones de la UE, como el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones también tienen un papel importante que desempeñar<sup>17</sup>.

### *Apoyo específico a la sociedad civil*

La UE dispone de varias herramientas de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (OSC), incluido el Instrumento de Preadhesión (IPA), los Instrumentos para la Sociedad Civil de la política de ampliación y de la política de vecindad, la IEDDH, la Dotación Europea para la Democracia, el programa temático «Agentes no estatales y autoridades locales» en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y los programas de desarrollo de capacidades en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y del ICD. La experiencia de la política de ampliación de la UE pone de manifiesto que es importante crear un entorno favorable (marco jurídico y normas en materia de financiación, inclusión en los procedimientos de consulta política) que permita que la sociedad civil se desarrolle de manera sostenible en el país. Por lo tanto, todos los instrumentos de la UE en este ámbito están pensados para habilitar a los agentes en función de sus capacidades y puntos fuertes en sus propios campos, de manera que son fundamentales para abordar, por ejemplo, los aspectos socioeconómicos, los contenciosos políticos o los conflictos de intereses.

Las plataformas y redes de las organizaciones de la sociedad civil han demostrado su importancia en la potenciación del alcance de la sociedad civil. En los diálogos políticos con los gobiernos de los países socios debe tratarse la cuestión del entorno favorable, con el fin de garantizar que las organizaciones de la sociedad civil tienen suficiente espacio en el que puedan operar. Cuando ello no sea posible, la IEDDH es un buen instrumento para apoyar a la sociedad civil, puesto que, si es necesario, puede utilizarse sin el consentimiento del Gobierno.

Para el segundo semestre de 2012 se prevé una comunicación sobre el compromiso respecto a la sociedad civil.

### *Diálogos y consultas integradores*

Los diálogos políticos desempeñan un papel importante a la hora de ayudar a los países socios a que lleven a cabo con éxito las reformas políticas, sociales y económicas. Por ejemplo, las reuniones periódicas con representantes de los países de la ampliación son esenciales en el Proceso de Estabilización y Asociación y se refuerzan a través de los diálogos específicos con cada país, como el diálogo estructurado sobre el poder judicial con Bosnia y Herzegovina. Las delegaciones de la UE pueden facilitar los diálogos, que pueden reforzarse, además, con la participación de los Estados miembros, cuando sea conveniente.

En el pasado, la UE ha mantenido sus diálogos políticos principalmente con los gobiernos socios. No obstante, también ha adquirido cierta experiencia positiva en sus diálogos multilaterales. El diálogo estructurado sobre la participación de la sociedad civil y las autoridades locales en la cooperación al desarrollo de la UE es un ejemplo interesante al respecto. Otro ejemplo es la Conferencia «Speak Up!» (¡Exprésate!) organizada por la Comisión en el contexto del proceso de ampliación en 2011, que reunió a periodistas y profesionales de los medios de comunicación para debatir problemas relativos a la libertad de expresión y de los medios de comunicación en los Balcanes Occidentales y Turquía. La

---

<sup>17</sup> Ibídem, apartado 2.1.3.

sociedad civil de los países de la ampliación ofrece también valiosas contribuciones a los informes anuales intermedios de la Comisión Europea y a la preparación de los proyectos financiados a través del Instrumento de Preadhesión.

La UE debe promover activamente diálogos políticos más integradores y apoyar la participación de una amplia gama de partes interesadas en los procesos de reforma (véase el ejemplo de Benín en el marco de la Iniciativa de Gobernanza del FED<sup>18</sup>); el proceso seguido en los países de la ampliación es un buen ejemplo de ello. La UE debe utilizar plenamente las herramientas disponibles para apoyar a la sociedad política y civil en este contexto, teniendo debidamente en cuenta las cuestiones sensibles de la legitimidad, la rendición de cuentas y la representatividad.

La UE debe también ayudar a los países en transición (emergentes) a consultar a los actores políticos, las autoridades locales y la amplia gama de agentes no estatales mencionada anteriormente. También es importante implicar en la sociedad a grupos específicos, como los jóvenes, las mujeres y los grupos marginados (minorías, pobres, personas desplazadas). Además, en lo que se refiere a la reforma económica y concretamente al desarrollo del sector privado, es esencial que haya un diálogo activo entre los sectores público y privado.

## **2.5. Mejora del intercambio de conocimientos y de las capacidades de desarrollo**

### *Plataformas de intercambio de conocimientos*

El **Compendio Europeo sobre Transiciones** («**European Transition Compendium**»), destinado a difundir información sobre transiciones, se ha puesto a disposición mediante una base de datos interactiva en línea y ahora puede ser consultado por las distintas partes interesadas de todo el mundo.

La Comisión debe crear una **plataforma o red más amplia** para compartir conocimientos sobre cuestiones de transformación democrática con los países en desarrollo, otros donantes, las economías emergentes, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas. Esta plataforma podría ponerse a disposición a través de la actual plataforma capacity4dev.

### *Hermanamiento y desarrollo de capacidades*

El Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan, Corea del Sur, en noviembre de 2011 supuso un cambio hacia una visión más moderna del desarrollo de capacidades en el sentido de que no debe referirse solo a la asistencia técnica y la formación, sino también a la ayuda para el cambio y las reformas, incluido un mejor acceso a los conocimientos.

Al apoyar los procesos de transición, la UE debe fomentar el desarrollo de capacidades y la cooperación técnica con sus socios. Pueden ser una fuente de inspiración los instrumentos innovadores creados en su política de ampliación y utilizados también para los países vecinos, incluyendo, en particular:

- **TAIEX** (Asistencia Técnica e Intercambio de Información), que proporciona apoyo a través de la experiencia del sector público de la UE para la aproximación, aplicación y ejecución de la legislación de la UE.

---

<sup>18</sup> Ibídem, apartado 2.1.4.

- **Programa Hermanamiento («Twinning»)**, que contribuye al desarrollo institucional a través de asociaciones entre las instituciones públicas de los países beneficiarios y sus homólogas de los Estados miembros de la UE. Junto con **SIGMA** (Apoyo a la Mejora de la Gobernanza y la Gestión), el programa Hermanamiento ha apoyado las reformas de la administración pública y ha ayudado a crear administraciones modernas y eficaces en los países beneficiarios.
- En la Asociación Oriental, la iniciativa de **Desarrollo Institucional Global (DIG)** aborda específicamente la reforma de las instituciones en ámbitos relacionados con los nuevos acuerdos bilaterales con la UE<sup>19</sup>. Cada país determinó sus propios retos clave de reforma en el marco del DIG y elaboró Planes de Reforma Institucional integrales.

Más allá de la Política de Vecindad, se han aplicado soluciones *ad hoc* para movilizar los conocimientos en el marco de varios instrumentos de política exterior, como los mecanismos de peritaje utilizados en el marco del Instrumento de Estabilidad o el mecanismo «Migration EU Expertise» (MIEUX) en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), que fomenta la transferencia inter pares de experiencia y conocimientos técnicos a los países beneficiarios.

## 2.6. Cooperación con los Estados miembros, otros donantes y organizaciones

La UE y sus Estados miembros deben actuar cada vez más al unísono a la hora de prestar apoyo a las sociedades en transición. Con ello se evitarán las duplicaciones de esfuerzos, las omisiones y las contradicciones y aumentarán los efectos y la eficacia de la acción de la UE. La UE y sus Estados miembros deben seguir esforzándose por alcanzar una mayor coherencia interna y sinergias en sus diálogos, programas y acciones y, cuando sea conveniente, deben utilizar la programación conjunta. Entre los resultados alentadores conseguidos en el apoyo a la democracia, más allá del éxito de las reformas en el marco del proceso de ampliación, cabe señalar:

- el Programa de Acción de la UE para el Apoyo a la Democracia, que crea un marco para un entendimiento, un planteamiento y una programación de la UE comunes (por ejemplo, en Bolivia y Túnez);
- las estrategias nacionales de derechos humanos de la UE, preparadas conjuntamente por la Comisión, el SEAE y los Estados miembros; y
- los documentos marco conjuntos previstos, en los que se establece un planteamiento estratégico común en relación con un país socio en todas las políticas; estos documentos podrían ser de especial interés a la hora de coordinar la respuesta de la UE a los procesos de transición.

En lo que respecta al apoyo a los procesos de transición, la UE debe explorar la **cooperación triangular** y otras opciones de cooperación con los países en desarrollo que están empezando a ser proveedores de cooperación al desarrollo y tienen una experiencia reciente de transición democrática.

<sup>19</sup> Acuerdos de Asociación, zonas de libre comercio integrales, acuerdos de facilitación/liberalización y readmisión.

La UE debe tratar también de potenciar la cooperación con las **organizaciones regionales** y las **redes regionales**, que puede tener un efecto multiplicador y actuar como un catalizador importante para consolidar las reformas y la integración regional en sus regiones respectivas. Podrían adoptarse iniciativas en relación con parlamentos regionales o comisiones electorales regionales; se podría prestar apoyo a los procesos constitucionales, electorales y de desarrollo de capacidad en sus respectivas regiones, para lo cual se podrían tomar como base las mejores prácticas regionales. De ese modo se reforzaría la legitimidad de la ayuda exterior. Estas organizaciones pueden desempeñar también un valioso papel en la supervisión de los avances hacia la democracia.

La mayoría de las grandes organizaciones regionales tienen cartas democráticas o instrumentos de contenido similar y se están abriendo a un trabajo interregional más sistemático. Dada su propia experiencia y la de sus Estados miembros, la UE es un socio natural de dichas organizaciones.

La UE apoya iniciativas de **organizaciones internacionales**, como las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, que tienen como objetivo acompañar los procesos políticos, consolidar la democracia y promover el desarrollo socioeconómico en los países en transición. En el ámbito de la seguridad, por ejemplo, la UE colabora estrechamente con actores internacionales y regionales, como las Naciones Unidas, la Liga Árabe, la Unión Africana, y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Muchos países socios también contribuyen a las misiones y operaciones de la PCSD. El desarrollo de relaciones a largo plazo en el ámbito de la seguridad y la defensa con los socios de la UE, incluidos los países vecinos meridionales y del Este, también puede contribuir a la consolidación de sus procesos internos de transformación y democratización y, en consecuencia, al aumento de la seguridad y la estabilidad regionales.

## **Conclusión**

La UE ya dispone de una serie de políticas y herramientas útiles para prestar apoyo a los países en transición de todo el mundo en su camino hacia la democracia, políticas y herramientas que ha elaborado y utilizado con éxito, sobre todo con sus países vecinos más próximos. Tales políticas y herramientas van desde la incentivación de las reformas iniciales y posteriores hasta el apoyo a la elaboración de las reformas y a su aplicación y a la ayuda para conseguir la sostenibilidad. La UE puede desempeñar un papel clave, en especial ayudando a crear un entorno favorable para algunos de los elementos clave del éxito de las transformaciones económicas y democráticas, como los distintos agentes democráticos, las empresas, las inversiones, el comercio y la protección social.

Estas herramientas y metodologías deben ser una parte coherente del marco general de la UE de ayuda a los países socios, especialmente cuando estos están en fase de transición. Aunque la experiencia demuestra que es al Estado y a sus ciudadanos a quienes corresponde llevar a cabo los procesos de transición, la experiencia pone también de manifiesto que la Unión Europea tiene valiosos conocimientos prácticos que puede ofrecer, adaptándolos, como es lógico, a las necesidades y los deseos de los países socios en cualquier lugar del mundo, como parte de un conjunto más amplio de medidas de ayuda de la UE en los ámbitos político, económico o de otro tipo. Con ese fin, la UE está preparada para movilizar toda la gama de instrumentos de que dispone y mejorar sus herramientas y métodos de aplicación para aumentar todavía más los efectos de su ayuda.