



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

575.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 14.12.2022 – 15.12.2022

2023/C 140/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Reciclado sostenible, uso de materias primas secundarias y transición justa en la industria europea de metales ferrosos y no ferrosos» (Dictamen de iniciativa)	1
2023/C 140/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Afrontar las carencias estructurales y reforzar la autonomía estratégica en el ecosistema de los semiconductores» (Dictamen de iniciativa)	8
2023/C 140/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «COVID-19: el papel de la sociedad civil en la reconstrucción y la resiliencia de la región euromediterránea» (Dictamen de iniciativa)	14
2023/C 140/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La Brújula Estratégica de la UE» (Dictamen de iniciativa)	20

III Actos preparatorios

Comité Económico y Social Europeo

575.º pleno del Comité Económico y Social Europeo, 14.12.2022 – 15.12.2022

2023/C 140/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adaptación de las normas de responsabilidad civil extracontractual a la inteligencia artificial (Directiva sobre responsabilidad en materia de IA)» [COM(2022) 496 final — 2022/0303 (COD)]	28
2023/C 140/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos» [COM(2022) 495 final — 2022/0302 (COD)]	34

2023/C 140/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la “Estrategia Europea de Cuidados”» [COM(2022) 440 final]	39
2023/C 140/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza» [COM(2022) 304 final — 2022/0195 (COD)]	46
2023/C 140/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al etiquetado de los alimentos ecológicos para animales de compañía» [COM/(2022) 659 final — 2022/0390(COD)]	55
2023/C 140/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro» [COM(2022) 782 final]	58
2023/C 140/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Establecer el rumbo para un planeta azul sostenible. Comunicación Conjunta relativa a la Agenda de la UE de Gobernanza Internacional de los Océanos» [JOIN(2022) 28 final]	61
2023/C 140/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento ecológico y justo» [COM(2022) 409 final]	69
2023/C 140/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Prohibición en el mercado de la Unión de los productos realizados con trabajo forzoso» [COM(2022) 453 final]	75
2023/C 140/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/745 y (UE) 2017/746 en lo que respecta a las disposiciones transitorias para determinados productos sanitarios y productos sanitarios para diagnóstico <i>in vitro</i> [COM(2023) 10 final-2023/0005 (COD)]	84
2023/C 140/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las tasas y gastos cobrados por la Agencia Europea de Medicamentos, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (CE) n.º 297/95 del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 658/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2022) 721 final — 2022/0417 (COD)]	85

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

575.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 14.12.2022 – 15.12.2022

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Reciclado sostenible, uso de materias primas secundarias y transición justa en la industria europea de metales ferrosos y no ferrosos»

(Dictamen de iniciativa)

(2023/C 140/01)

Ponente: **Anastasis YIAPANIS**

Coponente: **Michal PINTÉR**

Decisión de la Asamblea	20.1.2022
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales
Aprobado en sección	9.12.2022
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	183/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) señala que la falta de materias primas secundarias de alta calidad y los precios no competitivos impiden un mayor nivel de adopción de este tipo de materias primas, y pide políticas y oportunidades de financiación adecuadas para construir instalaciones de reciclado nuevas y mejorar la tecnología de las ya existentes. El Comité considera que deben introducirse ventajas e incentivos fiscales a lo largo de la cadena de valor del reciclado y para los nuevos modelos de negocio circulares, haciendo especial hincapié en el importante papel que desempeñan las pymes y las empresas emergentes en la senda de la transición.

1.2. El CESE pide políticas adicionales que apoyen y financien la I+D en el proceso de sustitución de las materias primas fundamentales, reducción del consumo de recursos, aumento de la eficiencia de los productos y mejora del seguimiento, la gestión de riesgos y la gobernanza de la UE en el ámbito de las materias primas fundamentales.

1.3. El Comité acoge favorablemente la puesta en marcha de la Alianza Mundial para la Economía Circular y la Utilización Eficiente de los Recursos ⁽¹⁾ (GACERE) en febrero de 2021 y considera que esta debe ampliarse a más miembros.

1.4. El CESE considera que se deben seguir promoviendo políticas e inversiones públicas específicas en todos los Estados miembros con el fin de fomentar el desarrollo sostenible y la transición justa.

1.5. El CESE hace hincapié en la necesidad de más trabajadores especializados en el reciclado, el diseño y la fabricación de productos de vida útil prolongada, en la gestión de residuos y en la clasificación avanzada. Los interlocutores sociales y las organizaciones industriales de la sociedad civil tienen un papel muy importante que desempeñar en la ejecución y el seguimiento del Mecanismo para una Transición Justa, y el Comité pide que se intensifiquen el diálogo y la cooperación entre las autoridades públicas europeas y nacionales y las partes interesadas industriales.

1.6. El CESE considera necesario que en la Directiva Marco sobre residuos se determinen los criterios pertinentes para alcanzar los ambiciosos objetivos del Pacto Verde Europeo y del Plan de acción para la economía circular, y que dichos criterios se armonicen posteriormente en el seno de la Unión.

1.7. Las exportaciones de residuos solo deben permitirse cuando se respeten plenamente las normas medioambientales y sociales en el país de destino, con procedimientos de auditoría fiables y eficaces que incluyan a los interlocutores sociales y a las ONG pertinentes. El Comité pide que se ejerza una vigilancia estricta en materia de clasificación y se adopten procedimientos de salvaguardia adecuados y eficaces para suspender las exportaciones en caso de que no se cumplan las condiciones requeridas. Además, el CESE pide al Parlamento y al Consejo que apliquen los mismos criterios estrictos relativos a los compromisos medioambientales a los residuos exportados tanto a países de la OCDE como a países no pertenecientes a ella.

1.8. El Comité señala el problema de las exportaciones ilegales de chatarra desde Europa y las sospechosas reimportaciones de mercancías fabricadas fuera de la UE y pide controles fronterizos más estrictos.

1.9. El CESE considera que unos procedimientos más rápidos para los residuos trasladados internamente darán lugar a una mayor circularidad de los materiales ferrosos y no ferrosos, lo que los hará más competitivos y ayudará a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas.

1.10. Dado que el diseño de los productos para su reciclabilidad resulta fundamental para aumentar la circularidad y la disponibilidad de materias primas reciclables de alta calidad, el CESE pide que el uso de materias primas secundarias y subproductos se reconozca en el marco del Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles. La prolongación de la vida útil de los productos será cada vez más importante para la competitividad de la industria europea.

1.11. El CESE considera que la introducción de requisitos mínimos de sostenibilidad medioambiental y en materia social, junto con medidas de etiquetado e incentivos de mercado, crearía unas condiciones de competencia equitativas para los productos sostenibles.

1.12. La participación de expertos de la industria y otras partes interesadas pertinentes es esencial para garantizar la aplicación de los principios de circularidad en todos los ámbitos del diseño de los productos, y el Comité considera que las inversiones en I+D y las asociaciones público-privadas deben reforzarse y recibir apoyo financiero.

1.13. El CESE considera que la contratación pública ecológica desempeña un papel fundamental a la hora de acelerar los modelos de economía circular y promover la sostenibilidad, y está convencido de que una normalización armonizada en la UE de los productos de construcción proporcionaría un marco coherente y reduciría la fragmentación entre los Estados miembros.

1.14. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de promover una serie de propuestas legislativas sobre la mejora de la reparabilidad y reciclabilidad de los productos, la ampliación de su ciclo de vida, la introducción del etiquetado energético y la prestación a los consumidores de los servicios de reparación disponibles.

1.15. El Comité considera que la reciclabilidad de los materiales de envasado debe tenerse en cuenta en los regímenes de responsabilidad ampliada del productor utilizando tasas moduladas en función de criterios ecológicos.

⁽¹⁾ Alianza Mundial para la Economía Circular y la Utilización Eficiente de los Recursos.

2. Observaciones preliminares

2.1. En su Comunicación *Actualización de la nueva estrategia industrial de 2020: creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa* ⁽²⁾, la Comisión Europea hizo hincapié en que las industrias de gran consumo de energía son indispensables para la economía europea y deben recibir apoyo con el fin de crear nuevos mercados para productos climáticamente neutros y circulares, como el acero. También declaró que la transición de la UE hacia la neutralidad climática podría transformar la dependencia actual respecto a los combustibles fósiles en otra dependencia, en este caso respecto a las materias primas obtenidas en el extranjero.

2.2. La pandemia de la COVID-19 ha puesto claramente de manifiesto la fragilidad de las cadenas de suministro europeas y la dependencia respecto a países extranjeros en cuanto a diversas materias primas estratégicas. Las situaciones de escasez aún persisten, y la UE no parece capaz de conseguir que las cadenas de valor devengan más resilientes y estén mejor preparadas para posibles perturbaciones futuras en el contexto de la doble transición.

2.3. Según la Agencia Internacional de la Energía, la demanda de insumos minerales se multiplicará por seis de aquí a 2050. Dado que las materias primas primarias son limitadas y a menudo no se encuentran disponibles en la UE, la prioridad debe trasladarse a la mejora de las capacidades y los medios de reciclado y a la creación de un mercado real de materias primas secundarias.

2.4. Al tiempo que se esfuerzan por alcanzar los objetivos establecidos en el Pacto Verde Europeo, la UE, los Estados miembros y las partes interesadas de los distintos sectores tienen que garantizar que la competitividad de la industria, sus cadenas de valor, sus empleados y la sociedad en su conjunto no se vean amenazados. Por lo tanto, la cadena europea de reciclado, desde los residuos hasta los nuevos productos finales, debe actualizarse y centrarse en el reciclado eficiente y sostenible, en particular mediante la promoción de la metodología de simbiosis industrial.

3. Circularidad, reutilización y reciclado, y disponibilidad de materias primas secundarias

3.1. La UE presiona para transformar la economía dotándole de mayor sostenibilidad y circularidad, con la posibilidad de crear 700 000 puestos de trabajo adicionales ⁽³⁾. Aunque los resultados están llegando al máximo posible en el caso de algunos materiales como el hierro, el zinc o el platino, en el caso de materias primas fundamentales como las tierras raras, el galio o el iridio las materias primas secundarias tienen un peso más bien marginal. Se calcula que cada tonelada de acero reciclado evita la incorporación de 1,5 toneladas de emisiones de CO₂ a la atmósfera. El CESE señala que la falta de materias primas secundarias de alta calidad, su poca disponibilidad general y sus precios no competitivos impiden un mayor nivel de adopción de este tipo de materias primas.

3.2. La invasión rusa de Ucrania ha aumentado la presión sobre el suministro de materias primas para la industria de la UE, y el fomento del reciclado no bastará para satisfacer las demandas futuras de materias primas. Por ello, el CESE pide medidas urgentes adicionales que apoyen y financien la I+D relacionada con la sustitución de las materias primas fundamentales, la reducción del consumo de recursos, la mejora de la eficiencia de los productos, etc. El CESE acoge con satisfacción el enfoque integral de la Ley europea sobre las materias primas fundamentales propuesta por la Comisión y considera necesario mejorar el seguimiento, la gestión de riesgos y la gobernanza de la UE en el ámbito de las materias primas fundamentales. Además, el Comité considera que las acciones exteriores de la UE en relación con las materias primas fundamentales deben reforzarse mediante asociaciones estratégicas específicas con terceros países, negociaciones y acuerdos comerciales bilaterales o regionales, acuerdos sectoriales, cooperación al desarrollo e iniciativas multilaterales.

3.3. La UE, como pionera en la lucha contra el cambio climático, debe poder gestionar los residuos producidos en su territorio en lugar de exportarlos. Sin embargo, las exportaciones de residuos de metales ferrosos (chatarra de hierro y acero) aumentaron un 113 % en 2021 en comparación con los niveles de 2015, alcanzando los 19,5 millones de toneladas y representando más de la mitad (59 %) de todas las exportaciones de residuos de la UE. El CESE señala el problema de las exportaciones ilegales de chatarra desde Europa y las sospechosas reimportaciones de mercancías fabricadas fuera de la UE.

3.4. En el contexto del aumento de los precios de la energía y las materias primas, el CESE hace hincapié en que, en comparación con el proceso de extracción de materias primas, el reciclado conlleva una reducción significativa del consumo de energía y de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Comité aboga por que se adopten políticas para la construcción de nuevas instalaciones de reciclado y la mejora tecnológica de las existentes, también a través de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El CESE considera necesario introducir ventajas e incentivos fiscales para los nuevos modelos de negocio circulares en todas las cadenas de valor y, al mismo tiempo, hacer especial hincapié en el importante papel que desempeñan las pymes y las empresas emergentes en la senda de la transición.

⁽²⁾ EUR-Lex, Comunicación COM/2021/350 final/2 de la Comisión «Actualización de la nueva estrategia industrial de 2020».

⁽³⁾ EUR-Lex: Nuevo Plan de acción para la economía circular por una Europa más limpia y más competitiva.

3.5. El Comité acoge favorablemente la puesta en marcha en febrero de 2021 de la Alianza Mundial para la Economía Circular y la Utilización Eficiente de los Recursos (GACERE por su sigla en inglés), una alianza de gobiernos que colaborarán para mejorar la circularidad y garantizar una transición justa. El CESE considera que debe ampliarse el número de miembros de la institución, ya que es necesario redoblar los esfuerzos a escala mundial para garantizar una gestión sostenible de los recursos naturales.

4. Transición justa

4.1. Al tiempo que nuestras economías se transforman y devienen más ecológicas y digitales, también existen dificultades socioeconómicas específicas para algunas regiones y sectores, así como retos en materia de empleo y capacidades para la industria del metal. Las empresas y los trabajadores de la UE requieren de un mayor apoyo para hacer frente a las necesidades de los nuevos modelos de negocio y estar mejor preparados para abordar los retos y oportunidades futuros. Además, la transición circular debe evitar cualquier distorsión de las condiciones de trabajo. El Comité considera que se deben seguir promoviendo políticas e inversiones públicas específicas en todos los Estados miembros para fomentar el desarrollo sostenible y la transición justa.

4.2. El CESE ha apoyado la adopción del Mecanismo para una Transición Justa, como parte del plan de inversiones del Pacto Verde Europeo, y lo considera una herramienta vital para garantizar que no se deje atrás a ninguna persona en la transición hacia una economía climáticamente neutra. La adopción del Fondo de Transición Justa (primer pilar del Mecanismo para una Transición Justa) supone un importante paso adelante.

4.3. El CESE considera que los interlocutores sociales y las organizaciones industriales y de la sociedad civil tienen un papel muy importante que desempeñar en la ejecución y el seguimiento del Mecanismo para una Transición Justa, así como en la sensibilización de las autoridades públicas respecto a las necesidades especiales tanto de la ciudadanía como de las empresas. El Comité desea que se intensifique el diálogo y la cooperación entre las autoridades públicas europeas y nacionales, y las partes interesadas industriales y las ONG industriales pertinentes.

4.4. Los interlocutores sociales en todos los niveles desempeñan un papel muy importante en la negociación de estrategias de transición justa en el seno de los comités de empresa u otros organismos pertinentes de diálogo social. Ocupan la mejor posición para examinar la creación y desaparición de puestos de trabajo y para analizar y anticipar las futuras necesidades de formación y mejora de las competencias de los trabajadores. En la actualidad, las necesidades más acuciantes son las de los trabajadores especializados en el reciclado, el diseño y la fabricación de productos de vida útil prolongada, en la gestión de residuos y en la clasificación avanzada.

5. Los residuos, la Directiva marco sobre residuos y el Reglamento relativo a los traslados de residuos

5.1. Los residuos poseen un valor importante en lo que atañe a la recuperación de materias primas secundarias, contribuyen a la economía circular de la UE y al Pacto Verde Europeo, y reducen la dependencia respecto a materias primas primarias importadas y ahorran recursos naturales, al tiempo que aminoran el consumo de energía necesario para extraer y procesar materias primas primarias en Europa y reducen las emisiones de CO₂ en los sectores de los metales ferrosos y no ferrosos.

5.2. La próxima revisión de la Directiva marco sobre residuos de la UE con el objetivo de reforzar la protección del medio ambiente y la salud pública frente a los efectos de la gestión de residuos, reducir el volumen de estos, elevar el grado de reutilización y mejorar la recogida selectiva para fomentar la preparación para la reutilización y el reciclado de alta calidad, es importante tanto para los hogares como para la industria.

5.3. El CESE considera necesario que en la Directiva Marco sobre residuos se determinen los criterios pertinentes para alcanzar los ambiciosos objetivos del Pacto Verde Europeo y del Plan de acción para la economía circular, y que dichos criterios se armonicen posteriormente en el seno de la Unión. El Comité considera que es necesaria la coherencia con otros actos legislativos —en particular, con el Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles y con la legislación de los Estados miembros— para evitar ambigüedades, duplicaciones y solapamientos.

5.4. El aumento de los volúmenes de residuos trasladados internamente y la agilización de los procedimientos darán lugar a un mayor reciclado interno de los materiales ferrosos y no ferrosos, lo que los hará más competitivos y ayudará a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas. Además, la CE ha estimado que se crearán entre 9 000 y 23 000 nuevos puestos de trabajo en los sectores del reciclado y la reutilización.

5.5. El CESE ya ha llegado a la conclusión de que «las exportaciones de residuos reciclables de alta calidad son perjudiciales para la sostenibilidad de la UE y socavan su competitividad mundial al proporcionar recursos valiosos a competidores externos»⁽⁴⁾. Con el fin de aprovechar al máximo el incremento de los volúmenes de residuos internos, el Comité aboga por ofrecer posibilidades de financiación para la investigación y desarrollo en la búsqueda de tecnologías de vanguardia para la reutilización y el reciclado, así como para el desarrollo de instalaciones de vanguardia para el tratamiento de residuos y el reciclado.

5.6. Las exportaciones de residuos desde la UE solo deben permitirse cuando las normas medioambientales y sociales del país de destino sean equivalentes a las de la UE y se respeten plenamente. Las fugas de chatarra deben evitarse haciendo más estrictos los controles en las fronteras de la UE; al mismo tiempo, los residuos exportados deben someterse a normas de transparencia más exigentes, y debe ponerse a disposición del público la información correspondiente sobre su gestión y el respeto de las normas. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de auditorías por terceros para las instalaciones de residuos externas y, a nivel nacional, ya ha pedido que «los interlocutores sociales y las ONG pertinentes deben actuar como observadores de los procedimientos»⁽⁵⁾.

5.7. El Comité considera que debe ejercerse un control particularmente estricto en materia de clasificación en caso de que los exportadores de residuos intenten reclasificar sus actuales exportaciones de residuos como exportaciones de materiales no considerados ya como residuos. Tal riesgo podría socavar plenamente toda la reforma propuesta por la Comisión respecto a la exportación de residuos.

5.8. El seguimiento *ex ante* y el control *ex post* efectivo de las condiciones y normativas locales de tratamiento de residuos deben priorizarse y ponerse en práctica. El CESE pide que se adopten procedimientos de salvaguardia adecuados y eficaces para suspender las exportaciones en caso de que no se cumplan las condiciones requeridas.

5.9. Aboga asimismo por que se reduzca el período transitorio de dos años para la aplicación del Reglamento relativo a los traslados de residuos revisado. El plazo máximo de treinta días propuesto para que las autoridades competentes de tránsito formulen objeciones válidas en relación con un traslado para la valorización previsto debería reducirse a diez días, a fin de garantizar la operabilidad y evitar retrasos innecesarios. Además, el CESE exige que se limite claramente a estas autoridades para evitar que se puedan oponer a un mismo traslado más de una vez.

5.10. Para garantizar la integridad medioambiental, el CESE pide al Parlamento y al Consejo que apliquen los mismos criterios estrictos relativos a los compromisos medioambientales a los residuos exportados tanto a países de la OCDE como a países no pertenecientes a ella.

5.11. Las deficiencias en los procedimientos de ejecución vigentes en el Reglamento relativo al traslado de residuos han dado lugar a un aumento de los traslados de residuos ilícitos llevados a cabo por organizaciones delictivas, cuya proporción asciende al 30 % del total de traslados de residuos en Europa según las estimaciones⁽⁶⁾. El CESE apoya la aplicación de los procedimientos de inspección e investigación y pide una plena cooperación entre los Estados miembros y la UE, en consonancia con la nueva Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025⁽⁷⁾.

5.12. Las partes interesadas de la industria y las ONG desempeñan un papel significativo en la lucha contra los traslados ilegales de residuos. Los datos no confidenciales deben ponerse a disposición de todas las partes interesadas, ya que una mayor transparencia contribuirá a reducir ese tipo de traslados.

6. Diseño ecológico

6.1. El CESE considera que es necesario reforzar la legislación sobre diseño ecológico para productos sostenibles con el fin de alcanzar los ambiciosos objetivos de la UE establecidos en el Pacto Verde Europeo y en el Plan de acción para la economía circular. Dicho Reglamento representa una oportunidad para que los productores de la UE diferencien sus productos de otros que obtienen peores resultados mediante la utilización de un método común de evaluación. La participación de expertos de la industria y otras partes interesadas pertinentes de la cadena de valor es esencial para garantizar que la circularidad se aplique a todos los ámbitos del diseño de los productos, a fin de incluir requisitos en materia de prevención de residuos y de contenido reciclado mínimo.

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los traslados de residuos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1257/2013 y (UE) 2020/1056 [COM(2021) 709 final — 2021/0367 (COD)] (DO C 275 de 18.7.2022, p. 95).

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los traslados de residuos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1257/2013 y (UE) 2020/1056 [COM(2021) 709 final — 2021/0367 (COD)] (DO C 275 de 18.7.2022, p. 95).

⁽⁶⁾ Preguntas y respuestas sobre las nuevas normas de la UE sobre traslados de residuos.

⁽⁷⁾ Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025.

6.2. El CESE pide que la definición de sostenibilidad incluya los aspectos sociales, y no solo requisitos medioambientales como ocurre actualmente. En el ámbito social se deben cumplir las normas internacionales del trabajo, en particular respetando el diálogo social y la negociación colectiva.

6.3. El uso de materias primas secundarias y subproductos debe reconocerse en el Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles, ya que tales materias y subproductos pueden contribuir significativamente a la consecución de los objetivos de la política de la UE en materia de cambio climático. Del mismo modo, el diseño para la reciclabilidad de los productos y sus materiales constituyentes es clave para aumentar la circularidad y la disponibilidad de materias primas secundarias de alta calidad.

6.4. El pasaporte digital de productos es una herramienta importante para proporcionar a los clientes información pertinente sobre la sostenibilidad de los productos y para proteger los derechos de propiedad intelectual e industrial de los productores, impedir el uso indebido de los datos y evitar el blanqueo ecológico. Una base de datos sólida, fiable y exhaustiva resulta esencial para proporcionar dicha información tanto en el mercado tradicional como en el mercado en línea.

6.5. Además, la prolongación de la vida útil de los productos revestirá cada vez mayor importancia para la competitividad de la industria europea, especialmente porque la UE a menudo depende de terceros países. El CESE considera que las inversiones en I+D y las asociaciones público-privadas deben reforzarse y contar con apoyo financiero.

7. Reglamento sobre Productos de Construcción

7.1. Conjuntamente con la propuesta de Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles, la revisión del Reglamento sobre Productos de Construcción brinda la oportunidad de armonizar la sostenibilidad de los productos con el mismo nivel de ambición en los distintos sectores del mercado de la construcción. Si bien la propuesta de Reglamento sobre Productos de Construcción reconocía la importancia de utilizar materiales reciclados, el uso de subproductos también puede ayudar a reducir la dependencia de recursos naturales primarios y, por lo tanto, debe tenerse en cuenta en los criterios de rendimiento de los productos.

7.2. El CESE considera que la introducción de requisitos mínimos sociales y de sostenibilidad medioambiental, combinada con medidas de etiquetado e incentivos de mercado, crearía unas condiciones de competencia equitativas para los productos sostenibles y garantizaría su reconocimiento adecuado.

7.3. Los criterios de contratación pública ecológica deben utilizar los umbrales de prestaciones establecidos en virtud del Reglamento sobre Productos de Construcción. El CESE considera que la contratación pública ecológica desempeña un papel fundamental a la hora de acelerar los modelos de economía circular, promover la sostenibilidad y crear un mercado de la UE para productos sostenibles. El CESE está convencido de que una normalización armonizada en la UE de los productos de construcción proporcionará un marco coherente entre los Estados miembros, al tiempo que mejorará la transparencia en lo que atañe a la durabilidad, la reparabilidad, la seguridad, etc.

7.4. El Comité subraya que los métodos de evaluación utilizados actualmente en el sector de la construcción no están plenamente armonizados y pueden dar lugar a resultados diferentes en distintas partes de la UE y, por tanto, a una falta de comparabilidad. Un requisito previo consiste en mejorar la coherencia y la comparabilidad de las evaluaciones del rendimiento medioambiental de los productos de construcción. El Comité considera que la evolución de la metodología de la huella ambiental⁽⁸⁾ es positiva, lo que puede contribuir a la consecución de estos objetivos.

7.5. El CESE acoge con satisfacción la intención de la Comisión de promover una serie de propuestas legislativas sobre la mejora de la reparabilidad de los productos, la ampliación de su ciclo de vida, la introducción del etiquetado energético, y la prestación de los servicios de reparación disponibles para los consumidores.

8. Directiva relativa a los envases y residuos de envases

8.1. Es importante garantizar que todo el material de envasado que se comercialice sea reciclable o reutilizable. El diseño de los envases para su reciclabilidad debe tener en cuenta no solo la tasa de reciclado, sino también la capacidad de los materiales para ser reciclados sin perder propiedades intrínsecas, así como el grado de sustitución de materiales primarios. Esto contribuirá a garantizar un reciclado de alta calidad al final de su vida útil. La reciclabilidad de los materiales de envasado debe tenerse en cuenta en los regímenes de responsabilidad ampliada del productor utilizando tasas moduladas en función de criterios ecológicos.

⁽⁸⁾ Recomendación (UE) 2021/2279 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2021, sobre el uso de los métodos de la huella ambiental para medir y comunicar el comportamiento ambiental de los productos y las organizaciones a lo largo de su ciclo de vida (DO L 471 de 30.12.2021, p. 1).

8.2. Aunque el contenido reciclado tiene un papel que desempeñar a la hora de estimular la demanda de materiales reciclados, en el caso de los envases de acero ya existe un mercado de materiales secundarios que funciona correctamente, y el índice de reciclado de estos envases ya supera el 84 %. Por lo tanto, la obligación de aumentar el contenido reciclado podría de hecho aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero si hace que la chatarra deba transportarse a grandes distancias y detraerse de otros flujos fuente.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Afrontar las carencias estructurales y reforzar la autonomía estratégica en el ecosistema de los semiconductores»

(Dictamen de iniciativa)

(2023/C 140/02)

Ponente: **Anastasis YIAPANIS**

Coponente: **Guido NELISSEN**

Decisión de la Asamblea	20.1.2022
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)
Aprobado en sección	9.12.2022
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	179/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) pide una mayor transparencia y un seguimiento y una gestión más estratégicos de toda la cadena de suministro de chips, una mejor previsión de la disponibilidad de chips y asociaciones más estrechas, en coordinación con las autoridades públicas a escala europea.

1.2. El Comité considera que la estrategia europea de semiconductores debería promover todas las etapas de la cadena de valor de los semiconductores, prestando especial atención tanto al diseño y la fabricación de chips como a la fase final del proceso de producción (*back-end*). La aplicación de la Ley de Chips debe evaluarse y supervisarse cuidadosamente mediante indicadores claros de rendimiento establecidos en colaboración con las partes interesadas industriales y el Consejo Europeo de Semiconductores.

1.3. El CESE está especialmente preocupado por la actual dependencia de la UE en la etapa final del proceso de fabricación, especialmente en lo que respecta a China. La cooperación internacional entre gobiernos, agrupaciones empresariales de semiconductores e instituciones de I+D es fundamental para abordar la actual escasez, garantizar la igualdad de condiciones y atender a las necesidades de la sociedad en general.

1.4. El Comité valora positivamente el importe de 43 000 millones EUR anunciado en la Ley de Chips de la UE y la futura creación del Fondo de Chips, y pide que se aprovechen plenamente los planes europeos de recuperación y resiliencia.

1.5. No obstante, el Comité observa que la Comisión Europea no ha insistido lo suficiente en la importancia de las materias primas, la circularidad de los procesos de producción y la actual dependencia de terceros países, y pide que se preste mayor atención a garantizar el acceso a las materias primas clave utilizadas en la producción de semiconductores.

1.6. El CESE pide que se revisen detenidamente los acuerdos de libre comercio y las asociaciones internacionales existentes, con vistas a lograr una autonomía estratégica abierta y reforzar la resiliencia de Europa.

1.7. La inversión debería orientarse a ámbitos en los que la dependencia europea de proveedores de tecnología extranjeros es muy elevada. Es necesario el apoyo público (evitando, eso sí, la concesión de subvenciones excesivas) a nivel de la UE y de los Estados miembros a las inversiones en tecnologías revolucionarias, plataformas de diseño virtual e instalaciones pioneras (centradas en los chips de vanguardia) si se quieren reducir los riesgos y mejorar la rentabilidad de los períodos de inversión.

1.8. El Comité aboga por una distribución económicamente eficiente pero equilibrada de los fondos de la UE entre los Estados miembros y las regiones, así como entre las grandes empresas, las empresas emergentes y las pymes. El CESE también pide un plan de acción sólido para atraer inversiones extranjeras de empresas internacionales líderes en el ámbito de los semiconductores.

1.9. El Comité considera que toda política en materia de desarrollo de competencias debería tener en cuenta el impacto de la aceleración de la innovación en el ritmo de creación y destrucción de empleo, implicando al mismo tiempo a los interlocutores sociales del ecosistema de semiconductores, el mundo académico y los centros de investigación pertinentes. Se requieren esfuerzos considerables para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de la mano de obra, y los programas de aprendizaje permanente y de educación y formación profesionales (EFP) deben ayudar al mercado laboral de la UE en la adquisición de competencias específicas esenciales, especialmente para los trabajadores del ámbito de las CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas).

1.10. El CESE destaca que muchas de las innovaciones desarrolladas por las organizaciones de investigación y tecnología de la UE se han adoptado en otras partes del mundo, y considera que los sectores de usuarios finales deben acercarse a la base de investigación europea en materia de semiconductores.

1.11. El Comité pide un mayor apoyo a las agrupaciones empresariales en el ámbito de las tecnologías digitales y un mejor aprovechamiento del potencial de innovación de las pymes de alta tecnología. Además, el CESE pide una legislación coherente en materia de incentivos fiscales que estimulen las inversiones en I+D, prestando especial atención a la investigación y el desarrollo en el diseño de chips.

1.12. El Comité aboga por una mayor innovación y protección contra los ciberataques y por una mejor preparación frente a las nuevas amenazas innovadoras a la ciberseguridad.

2. Retos para la estrategia de semiconductores de la UE

2.1. La revolución digital y la búsqueda continua de tecnologías revolucionarias han generado un aumento significativo de la demanda de semiconductores. La pandemia de COVID-19 y el período de recuperación posterior a esta se caracterizan por una escasez generalizada en la cadena de suministro que, junto con el aumento de los precios de la energía y los cuellos de botella en el suministro de materias primas esenciales, están obstaculizando la recuperación económica y lastrando la producción industrial en la UE.

2.2. El sector europeo de la microelectrónica (455 000 empleos directos) goza de un liderazgo mundial en procesadores dedicados para sistemas integrados, sensores, chips de radiofrecuencia, electrónica de potencia, obleas de silicio, productos químicos y equipos avanzados para la fabricación de chips. La UE también cuenta con una sólida base de investigación gracias a sus centros de investigación y a sus ambiciosas iniciativas de I+D.

2.3. Según las previsiones, la demanda de semiconductores en el sector del automóvil aumentará en un 300 % y las necesidades de chips del sector de la electrónica industrial se duplicarán de aquí a 2030, bajo el impulso de algunas tendencias importantes como las tecnologías de producción de gama alta de la Industria 4.0. El sector de las comunicaciones representa el 15 % de la demanda de chips de la UE, y los componentes críticos para los equipos de comunicación para 5G se diseñan y producen principalmente fuera de la UE. Los sectores sanitario, de la energía, aeroespacial, de la defensa, del juego, etc., están evolucionando tecnológicamente y están experimentando una mayor demanda de chips maduros y avanzados para sus procesos de producción y productos. Los chips también son vitales para el desarrollo de las aplicaciones industriales emergentes de la inteligencia artificial y el internet de las cosas, un mercado que crece un 50 % cada año. La creación de una estrategia de chips en estos sólidos mercados finales ya existentes o emergentes generará un círculo virtuoso: aumento de la competitividad de las principales industrias manufactureras de la UE y refuerzo de las capacidades de semiconductores dentro de la Unión.

2.4. Por otra parte, la industria de la UE está menos representada en una serie de mercados finales importantes para los semiconductores, como la nube y el almacenamiento de datos, la informática personal, las comunicaciones inalámbricas (teléfonos inteligentes) y los dispositivos de consumo (juegos). Además, con tan solo cincuenta plantas de fabricación de semiconductores en la UE, la base industrial es muy limitada, y la UE no puede producir chips con tamaños de características inferiores a 22 nm y tiene una posición débil en el diseño y las herramientas de automatización del diseño. Como consecuencia de ello, la UE registró un déficit comercial en semiconductores de 19 500 millones EUR en 2021 (51 000 millones EUR de importaciones frente a 31 500 millones EUR de exportaciones) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Documento de trabajo de la Comisión Europea — Ley Europea de Chips.

2.5. Dado que la demanda y el uso de chips no pueden sino aumentar en el futuro, el CESE pide programas ambiciosos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector a través de la eficiencia energética, las energías renovables y las tecnologías revolucionarias.

3. Competitividad y autonomía estratégica

3.1. Los numerosos riesgos que se ciernen sobre sector de los semiconductores (carencias estructurales, riesgos en la cadena de suministro, poder monopolístico en partes clave de la cadena de valor, riesgos geopolíticos) y su impacto en una amplia gama de industrias han sensibilizado sobre la necesidad de reforzar la soberanía tecnológica de Europa en este ámbito.

3.2. Las interrupciones en el suministro de semiconductores están teniendo efectos muy negativos en la economía y la sociedad europeas. La complejidad de la cadena de suministro de semiconductores dificulta la detección y evaluación de los riesgos relacionados con las posibles interrupciones y la adopción de las medidas paliativas adecuadas. El CESE considera que la cadena de valor de los chips puede reforzarse aumentando la transparencia y la visibilidad, velando por un seguimiento y una gestión más estratégicos de la cadena de suministro y una mejor previsión de la disponibilidad de chips, así como forjando asociaciones más estrechas en todos los niveles de la cadena de suministro, en coordinación con las autoridades públicas a escala europea.

3.3. Para abordar los problemas de suministro a largo plazo y competir a escala mundial en el diseño y la producción de componentes semiconductores de última generación cada vez más complejos, el CESE considera que la estrategia europea de semiconductores debe promover todas las etapas de la cadena de valor de los semiconductores, incluida la investigación, el diseño, la fabricación de chips, el montaje, las pruebas y el empaquetado de los semiconductores.

3.4. El CESE considera en particular que la UE debe invertir en ámbitos en los que la dependencia europea de proveedores de tecnología extranjeros es muy elevada, como la automatización del diseño y el diseño electrónico, las capacidades de fabricación y el empaquetado avanzado.

3.5. Dado que indudablemente los semiconductores se han convertido en un área tecnológica estratégica y que la UE carece de capacidades de fabricación de chips tanto en el ámbito de los chips menos sofisticados como en de los más avanzados, la UE debe apoyar las inversiones en la producción de chips, ya que es esencial para reforzar la resiliencia de la fabricación en sectores clave. De hecho, la ya elevada demanda de chips maduros (tecnología de 12-40 nm) por parte de los sectores industriales europeos sigue aumentando. Al mismo tiempo, se prevé que el crecimiento de la demanda de chips punteros (por debajo de nodos de 10 nm) será mucho más rápido debido al cambio hacia la computación cuántica y la computación en el borde, el internet de las cosas, la conducción automatizada y la inteligencia artificial. Estas tecnologías están impulsando cambios radicales en muchos sectores industriales: ingeniería, automoción, electrónica, sanidad, defensa y energías renovables. Sin duda alguna, estas industrias albergan el potencial de crear un mercado europeo que apoye la producción europea de nodos de vanguardia a largo plazo.

3.6. No obstante, si se trata de establecer prioridades en cuanto a las inversiones, el Comité considera que, en primer lugar, estas deberían orientarse hacia las capacidades más avanzadas de diseño de chips, teniendo en cuenta que Europa carece de capacidades de diseño de chips para semiconductores lógicos avanzados.

3.7. También debe prestarse especial atención a la fase final (*back-end*) del proceso de fabricación (que incluye el ensamblaje, las pruebas y el empaquetado), la cual requiere más mano de obra y podría concentrarse estratégicamente en Europa sudoriental, donde los costes de la mano de obra son más competitivos. El CESE expresa su preocupación por los diversos riesgos a los que se ve expuesta la UE debido a su dependencia actual de la etapa de empaquetado, especialmente por lo que respecta a China.

3.8. Es fundamental garantizar el acceso a las materias primas clave utilizadas en la producción de semiconductores, como los productos químicos de gran pureza (germanio, boro, indio), los gases especiales (neón, helio, argón) y los sustitutos del silicio (por ejemplo, carburo de silicio para una mejor gestión de la energía). La demanda de estos materiales solo crecerá a medida que aumente la demanda de chips debido a su creciente complejidad.

3.9. El Comité considera que la Comisión Europea no ha insistido lo suficiente en la importancia de las materias primas, la circularidad de los procesos de producción y la actual dependencia de terceros países. El CESE ha declarado que «hace hincapié, por tanto, en que la Comisión, los Estados miembros y la industria deberían debatir sobre cómo diversificar las fuentes de suministro y, en particular, cómo reciclar mejor las materias primas fundamentales en la microelectrónica en el marco de una economía circular industrializada»⁽²⁾.

3.10. El Comité considera que la aplicación de la Ley de Chips debe evaluarse y supervisarse cuidadosamente, y pide que se establezcan indicadores claros de rendimiento para evaluar los progresos realizados. Los indicadores deben establecerse junto con las partes interesadas industriales y el Consejo Europeo de Semiconductores.

4. Participación de las partes interesadas de la UE, cooperación internacional y asociaciones estratégicas

4.1. El Comité considera que la Alianza industrial sobre tecnologías de procesadores y semiconductores europea, lanzada por la Comisión en julio de 2021, está llamada a desempeñar un papel muy destacado en la determinación de las lagunas existentes en el proceso de producción y la asimilación tecnológica en la UE. El refuerzo de la resiliencia de la UE y la garantía de la seguridad de las cadenas de suministro deberían debatirse a fondo en el seno de la Alianza, con la participación de los interlocutores sociales del ecosistema de semiconductores, el mundo académico y los centros de investigación pertinentes.

4.2. El CESE considera que la cooperación internacional entre gobiernos, agrupaciones empresariales de semiconductores e instituciones de I+D es fundamental para abordar la actual escasez y asegurar la confianza mutua a fin de garantizar la igualdad de condiciones. Además, el refuerzo del ecosistema de semiconductores de Europa dará lugar a dependencias mutuas en todas las cadenas de valor mundiales, lo que a su vez generará un efecto multiplicador en las negociaciones internacionales y reforzará la resiliencia general de todo el sector. Sin embargo, el CESE ya ha adoptado una postura clara de que «debe evitarse una carrera por las subvenciones, y los fondos han de gastarse de manera eficiente, sin crear situaciones de exceso de capacidad ni distorsiones del mercado»⁽³⁾.

4.3. El CESE pide que se revisen detenidamente los acuerdos de libre comercio y las asociaciones industriales internacionales existentes, con vistas a lograr una autonomía estratégica abierta y reforzar la resiliencia de Europa, en un contexto geopolítico cada vez más complicado. Deberían intensificarse los debates en el seno del Consejo Europeo de Semiconductores, lo que debería ampliar la adhesión invitando a las partes interesadas industriales y a los interlocutores sociales representativos de la UE, así como a los centros de investigación más importantes.

4.4. Los debates en los foros europeos también deben centrarse en la puesta en práctica de la propuesta de agilizar los procesos de autorización de nuevas instalaciones, lo que podría ser un incentivo importante para la negociación de inversiones extranjeras sustanciales⁽⁴⁾, lo que crearía una demanda inmediata. Y lo que es más importante, la reducción de la carga administrativa y la aplicación de mecanismos reguladores en todos los Estados miembros reducirán la fragmentación y garantizarán la previsibilidad de futuras inversiones.

5. Financiación

5.1. El CESE valora positivamente el importe de 43 000 millones EUR anunciado en la Ley de Europea de Chips y la futura creación del Fondo de Chips, pero pide que se aclare con detalle cómo se captarán y asignarán estos fondos públicos y privados. Por otra parte, el Comité destaca que deberían aprovechar plenamente los planes europeos de recuperación y resiliencia, cuyo objetivo es dedicar el 20 % de su presupuesto a la transformación digital de los Estados miembros.

5.2. El CESE considera necesario el apoyo público a nivel de la UE y de los Estados miembros a las inversiones en tecnologías revolucionarias, plataformas de diseño virtual e instalaciones pioneras (centradas en los chips de vanguardia) si se quieren reducir los riesgos y mejorar la rentabilidad de los períodos de inversión de las instalaciones que deben construirse desde cero.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores (Ley de Chips) [COM(2022) 46 final — 2022/0032 (COD)] (DO C 365 de 23.9.2022, p. 34).

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la «Ley Europea de Chips» [COM(2022) 45 final] (DO C 365 de 23.9.2022, p. 23).

⁽⁴⁾ Como ocurre con las negociaciones en curso con Intel de Estados Unidos, Samsung de Corea del Sur y TSMC de Taiwán.

5.3. Habida cuenta de que el Consejo Europeo de Semiconductores propuesto estará compuesto por representantes de los Estados miembros, el CESE teme que sean los Estados miembros los que luchan entre sí por una mayor parte de los fondos. Por lo tanto, el Comité desea una distribución económicamente eficiente pero equilibrada de los fondos de la UE entre los Estados miembros y las regiones, así como entre las grandes empresas, las empresas emergentes y las pymes, para que nadie quede atrás. Además, por lo que respecta a la Empresa Común de Chips, el CESE ya ha declarado que deben diseñarse criterios específicos y que «[a]quí también deben desempeñar un papel importante los criterios de política social, como la postura de la empresa en cuestión respecto del diálogo social y la negociación colectiva, la colaboración prioritaria con proveedores con sede en la Unión y el número de puestos de trabajo adicionales sostenibles creados gracias a las inversiones, así como la calidad de las condiciones de trabajo»⁽⁵⁾.

5.4. El Fondo de Chips propuesto aumentará la disponibilidad de préstamos y financiación de capital riesgo y facilitará el crecimiento de pequeñas empresas innovadoras de semiconductores. No obstante, es necesario un mercado de capital riesgo europeo plenamente desarrollado para ayudar a estas empresas a cruzar el «valle de la muerte» que conduce de la demostración a la introducción en el mercado. El CESE pide orientaciones prácticas sobre cómo acceder a estos fondos, especialmente para las empresas emergentes y las pymes.

5.5. Por último, el Comité desea un plan de acción sólido para atraer también inversiones extranjeras, especialmente de empresas internacionales líderes en el ámbito de los semiconductores, con el fin de atraer capital y conocimientos técnicos a la UE.

6. Competencias

6.1. Las competencias digitales se han convertido en un activo intangible clave de la revolución industrial digital y la disponibilidad de una mano de obra cualificada ha pasado a ser un elemento importante para las decisiones de inversión, mientras que la falta de competencias está ralentizando gravemente el despliegue de capacidades digitales. La educación y la sensibilización digitales de la sociedad acerca del impacto social de las aplicaciones digitales (en lo que atañe no solo a los beneficios, sino también a los riesgos relacionados con la concentración del poder o el respeto de la vida privada) son herramientas cruciales para que los consumidores y la sociedad civil contribuyan de manera responsable a la futura evolución del ecosistema de chips, además de atraer a las generaciones más jóvenes. El CESE también pide que se preste especial atención a la necesidad de proteger la salud de los trabajadores expuestos a sustancias peligrosas durante la fabricación de los chips.

6.2. El número de puestos vacantes de ingenieros, especialistas en diseño y técnicos está creciendo a un ritmo alarmante. El CESE acoge con satisfacción la reciente creación de una Asociación de Competencias para el Ecosistema Digital. Como parte de la Agenda de Capacidades para Europa, debe contribuir a alcanzar los objetivos del programa de la Década Digital (dotar al 80 % de las personas de competencias digitales básicas, reducir los desequilibrios de género y contar con 20 millones de especialistas en TIC para 2030), los de la Agenda de Capacidades Europea y los del pilar europeo de derechos sociales (asistencia de un 60 % de los adultos a cursos de formación).

6.3. Toda política en materia de desarrollo de competencias debería tener en cuenta el impacto de la aceleración de la innovación en el ritmo de creación y destrucción de empleo, incluida la transformación del mercado laboral causada por los avances tecnológicos en inteligencia artificial. Los puestos de trabajo de baja y media cualificación corren un riesgo especial de desaparecer (sustituídos por herramientas digitales y automatización), mientras que la demanda de capacidades digitales avanzadas no dejará de crecer. El CESE considera que afrontar estos retos requerirá esfuerzos considerables para la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional de la mano de obra, especialmente en respecto de los trabajadores afectados por la obsolescencia de las capacidades tecnológicas. Por otra parte, los programas de aprendizaje permanente y EFP deben ayudar al mercado laboral de la UE a especializarse mediante la adquisición de competencias específicas esenciales. Por lo tanto, será de vital importancia proporcionar a los estudiantes acceso a equipos de diseño y fabricación de última generación y experiencia de formación en la vida real.

6.4. El Comité considera asimismo que la UE necesita un marco legislativo coherente para atraer a mano de obra extranjera especializada en semiconductores. El CESE valora positivamente la Comunicación de la Comisión «Atraer capacidades y talento a la UE»⁽⁶⁾ y considera que debe complementarse con programas de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, también para los trabajadores en los ámbitos de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM).

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de semiconductores (Ley de Chips) [COM(2022) 46 final — 2022/0032 (COD)] (DO C 365 de 23.9.2022, p. 34).

⁽⁶⁾ COM(2022) 657 final — Comunicación de la Comisión «Atraer capacidades y talento a la UE».

6.5. Por otra parte, el CESE teme que la escasez de competencias en todo el mundo dé lugar a una guerra por el talento, lo que provocará una fuga de cerebros interna (dentro de la UE) o internacional. Por lo tanto, el CESE espera con interés la próxima Comunicación sobre «Fuga de cerebros: mitigar los retos asociados al declive de la población».

7. Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)

7.1. El CESE destaca que, lamentablemente, muchas de las innovaciones desarrolladas por las organizaciones de investigación y tecnología de la UE se han adoptado en otras partes del mundo y no han dado lugar a una base manufacturera de la UE más sólida. Por consiguiente, el CESE considera que las organizaciones de investigación y tecnología de la UE deben reunir toda la base industrial y los conocimientos técnicos existentes sobre semiconductores, actualizar y crear líneas piloto de semiconductores y explorar y aprovechar las oportunidades de futuro en ámbitos clave como la computación en el borde, la inteligencia artificial y la ciberseguridad. A este respecto, será fundamental acercar mucho más los sectores de usuarios finales a la base de investigación europea.

7.2. El Comité pide hojas de ruta de innovación a largo plazo para apoyar la transición digital, ya que hacen posible un enfoque proactivo para impulsar inversiones en I+D en objetivos estratégicos a más largo plazo y abordar las lagunas en el ecosistema de los semiconductores. Además, el Comité pide que se aproveche mejor el potencial de innovación de las pymes de alta tecnología, que suelen ser empresas muy especializadas, ágiles y activas en nichos de mercado de alto valor.

7.3. El CESE señala que debe garantizarse una mejor protección de la valiosa propiedad intelectual de las empresas integrada en los chips y acoge con satisfacción las normas claras anunciadas en la Ley de Chips. La actividad futura del Consejo Europeo de Semiconductores debe incluir consultas oportunas con las partes interesadas del sector sobre la protección efectiva de los derechos de propiedad intelectual de la UE.

7.4. El Comité cree que deberían realizarse inversiones especiales en la I+D en diseño de chips, ya que supone la mayor parte del valor añadido y puede también reforzar la justificación comercial de una mayor capacidad de fabricación. En este contexto, también debe tenerse en cuenta el fuerte desarrollo de la bioeconomía, que tendrá extensas aplicaciones en el futuro. La Comisión también debería analizar las oportunidades de adoptar una legislación coherente en materia de incentivos fiscales que estimulen las inversiones en I+D, en particular por lo que respecta a consorcios futuros que incluyan a grandes empresas, pymes, empresas emergentes y escisiones de centros de investigación.

7.5. La ciberseguridad se ha convertido en un tema importante para muchos sectores industriales como la automoción, la ingeniería, las comunicaciones, la sanidad, el sector aeroespacial y la defensa. El CESE aboga por una mayor innovación y protección contra los ciberataques y por la necesidad de estar preparados frente a nuevas amenazas innovadoras a la ciberseguridad. El Comité apoya la propuesta de una Ley Europea de Ciberresiliencia que introduzca nuevos requisitos de ciberseguridad y mejore la comprensión de las ciberamenazas tanto entre los productores como los consumidores. El CESE también pide que se refuerce el papel de la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

*La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG*

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «COVID-19: el papel de la sociedad civil en la reconstrucción y la resiliencia de la región euromediterránea»

(Dictamen de iniciativa)

(2023/C 140/03)

Ponente: **Angelo PAGLIARA**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	20.12.2022
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	183/0/5

1. Introducción

1.1. La crisis pandémica ha golpeado duramente a la región euromediterránea, exacerbando los problemas existentes y creando nuevos desafíos que se suman a los anteriores. Es probable que las consecuencias socioeconómicas que se produzcan aumenten las desigualdades, especialmente en los países con frágiles sistemas económicos y productivos.

1.2. El Comité de Seguimiento Euromed del CESE ha decidido concentrar su atención en el papel que desempeña la sociedad civil en la reconstrucción y la resiliencia de la región euromediterránea.

1.3. En la elaboración del informe han participado las organizaciones de la sociedad civil de la región euromediterránea y los comités económicos y sociales de varios países. Se ha desarrollado una cooperación estrecha y especial con el Consejo Económico, Social y Medioambiental de Marruecos, que ha albergado conjuntamente la Cumbre Euromediterránea de 2021.

1.4. En consecuencia, el documento informativo tiene un importante valor añadido, derivado de la participación de la sociedad civil de ambas orillas del Mediterráneo.

1.5. El presente informe complementa los anteriores documentos informativos sobre «Educación y formación profesional en la región euromediterránea», «La digitalización y las pymes en la región mediterránea» y «Desarrollo sostenible en la región mediterránea»⁽¹⁾.

2. Conclusiones

2.1. A escala mundial, la sociedad civil ha respondido inmediatamente a la pandemia actuando en primera línea, prestando asistencia y ayuda a la población. También en la zona euromediterránea, el papel de la sociedad civil ha sido fundamental para mitigar los efectos negativos de la COVID-19.

2.2. En la región euromediterránea, las organizaciones de la sociedad civil han apoyado la acción de los gobiernos prestando servicios esenciales y asistencia sanitaria, han distribuido equipos de protección individual y han contribuido a difundir información esencial, especialmente en las zonas periféricas. Su acción también ha sido fundamental para mitigar los efectos de la pandemia en los sectores más vulnerables de la población, como las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes y las personas con discapacidad.

⁽¹⁾ El presente documento informativo complementa también algunos dictámenes recientes del CESE sobre el tema, a saber: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» [COM(2020) 408 final — 2020/0104 (COD)] — «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Apoyo Técnico» [COM(2020) 409 final — 2020/0103 (COD)] (DO C 364 de 28.10.2020, p. 132); ECO/515 «Reglamento sobre la iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus» (pendiente de publicación en el Diario Oficial); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Emergencia post-COVID19: un plan para una Nueva Matriz Multilateral» (Dictamen de iniciativa) (DO C 364 de 28.10.2020, p. 53).

2.3. El activismo de la sociedad civil ha permitido reforzar la solidaridad en la región euromediterránea; muchas organizaciones de la sociedad civil de la vecindad meridional se han movilizado creando grupos cívicos solidarios, explorando metodologías innovadoras e intensificando su actividad informativa y de coordinación en línea.

2.4. El CESE está convencido de que la recuperación económica y social, justa y equitativa, solo es posible con la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, así como del sector privado y, en particular, las pymes. La recuperación del área mediterránea y el desarrollo de modelos socioeconómicos sostenibles y resilientes deberán basarse en principios como el respeto del Estado de Derecho, la protección de los valores democráticos y los derechos sociales y humanos, la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT y el compromiso común de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de neutralidad climática.

2.5. El CESE acoge favorablemente la adopción de la nueva Agenda para el Mediterráneo y subraya la necesidad de que todas las intervenciones en apoyo de la recuperación se guíen por el binomio desarrollo-mejora de la calidad de vida de la población de la región.

2.6. A día de hoy, en el Mediterráneo se concentran una serie de desafíos de carácter social, político, medioambiental, geopolítico y de inmigración, que son fundamentales no solo para Europa sino para el mundo entero. El CESE considera que los crecientes desafíos multidimensionales de la zona solo pueden afrontarse mediante un multilateralismo renovado y eficaz apoyado por la Unión Europea.

2.7. Los efectos del cambio climático están afectando también al área mediterránea a través del proceso de desertificación, la escasez de agua y el aumento de las temperaturas. La actual crisis ha puesto de relieve la necesidad de reforzar la resiliencia común y establecer nuevas iniciativas de cooperación en materia medioambiental y de digitalización. El CESE considera que es útil, también en virtud de una creciente sensibilización de la sociedad civil, ampliar y reforzar, a través de una mayor participación de los interlocutores sociales, iniciativas como WestMed para contribuir a la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales a través de modelos de economía azul encaminados a la creación de empleo y a la protección del ecosistema y de la diversidad.

2.8. Diez años después de las Primaveras Árabes, la Unión Europea ha renovado su estrategia de cooperación con la vecindad mediterránea. En este contexto, el CESE considera que la nueva Agenda para el Mediterráneo constituye un instrumento fundamental para la recuperación social y económica de la región tras la crisis de la COVID-19. El compromiso renovado de cooperación deberá estar estrechamente ligado no solo a los retos económicos y sociales, sino también a los medioambientales, demográficos y de inmigración, respetando plenamente el progreso y los valores fundamentales de la Unión. La situación de las estructuras sanitarias ha demostrado ser frágil en muchas partes de la región, y la crisis pandémica es una prueba importante que podría condicionar también la estabilidad política.

2.9. En los programas de recuperación y reconstrucción del área mediterránea, deberá prestarse especial atención a una rápida recuperación del sector turístico y, sobre todo, de las pequeñas y medianas empresas, que emplean a más de la mitad de los trabajadores asalariados de la UE. Una prolongación de las consecuencias de la crisis, que vendría a sumarse a un desempleo estructural, sobre todo juvenil y de las mujeres, tendría graves repercusiones sociales.

2.10. El desarrollo del capital humano que representa la mano de obra es muy importante para la evolución sostenible de los socios mediterráneos de la UE. Debe promoverse la formación del personal, especialmente en el sector turístico. Además, el CESE señala que el problema de la «fuga de cerebros» de los países socios meridionales a los países industrializados muy desarrollados constituye un obstáculo significativo, en particular para la transformación digital de sus economías. Por consiguiente, los Estados miembros de la Unión Europea deben facilitar los permisos de trabajo a corto y medio plazo en la UE tanto para los trabajadores autónomos como para los trabajadores por cuenta ajena, especialmente en el sector de las tecnologías de la información. Además, la Comisión debe apoyar la ejecución de proyectos digitales en los países socios, de modo que los técnicos informáticos en concreto encuentren buenas oportunidades de empleo en sus países de origen.

2.11. Para reforzar el diálogo con la vecindad meridional, la Unión utilizará los instrumentos y programas de cooperación existentes. El Comité Económico y Social Europeo recomienda la participación más amplia posible de las organizaciones de la sociedad civil a través de un diálogo social y civil inclusivo a todos los niveles, que tenga en cuenta las especificidades y el papel de los distintos agentes implicados y que valore su contribución al diseño y la aplicación de las políticas y medidas necesarias para gestionar el impacto que están generando las transformaciones y crisis actuales, empezando por los efectos del cambio climático.

2.12. Se estima que muchos países de la vecindad meridional experimentarán una reducción del PIB per cápita y tendrán que afrontar importantes desafíos para hacer frente a los crecientes riesgos sociales, económicos y de pobreza. Por ello, se necesitan planes de reconstrucción económica y financiera que incluyan medidas capaces de afrontar también los problemas responsables de la creciente precariedad social.

2.13. La recuperación económica de muchos países de la vecindad mediterránea está estrechamente vinculada a la eficacia de una campaña de vacunación adecuada, por lo que el CESE recomienda el refuerzo del Mecanismo COVAX y el máximo apoyo logístico y de abastecimiento por parte de las instituciones europeas, también mediante acuerdos bilaterales. El CESE subraya que es especialmente importante apoyar a los países socios del sur del Mediterráneo para que creen a nivel interno instalaciones autónomas de producción de vacunas y productos médicos. En este contexto, reitera su llamamiento para que se debata seriamente la liberación de patentes sobre vacunas y productos médicos con el fin de luchar contra las pandemias.

2.14. El CESE considera que, en el marco de la recuperación tras la COVID-19, la participación activa de la sociedad civil contribuye a alcanzar objetivos como la mejora de la calidad de vida de la población y el desarrollo de un nuevo modelo de desarrollo sostenible. Por consiguiente, el CESE pide a las instituciones europeas que, en el marco de la cooperación con la vecindad meridional, refuercen aún más todos los instrumentos de participación de las organizaciones de la sociedad civil.

2.15. Las organizaciones de la sociedad civil se han comprometido en primera línea apoyando la respuesta sanitaria y social a la pandemia, y su activismo ha permitido mitigar las consecuencias sociales y sanitarias en la población. Sin embargo, como ya ha señalado el CESE, su capacidad para dar respuesta a las necesidades de la sociedad está condicionada por el hecho de que los recursos son a menudo limitados y están sujetos a fluctuaciones. El CESE está convencido de que es necesario reforzar los mecanismos de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, también con el fin de proteger mejor a los grupos más vulnerables, especialmente afectados por la pandemia, como los jóvenes, las mujeres, los migrantes y las personas con discapacidad.

2.16. El CESE insta a que las instituciones europeas adopten nuevas medidas para apoyar la paz, las democracias y el respeto de los derechos humanos en las zonas de conflicto de la vecindad mediterránea. La situación de la población en las zonas de conflicto ha empeorado aún más como consecuencia de la pandemia y se necesitan iniciativas firmes para garantizar un plan de paz completo.

2.17. A la vista de la difícil recuperación de la crisis pandémica, las negociaciones comerciales en curso entre la UE y Marruecos y Túnez, así como las próximas negociaciones con Jordania, están cobrando mayor importancia. La UE debería tener más en cuenta las asimetrías existentes y acomodar adecuadamente a sus socios comerciales meridionales. El CESE pide una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en los procesos de negociación, así como un anclaje formal en los Tratados que les posibilite aportar contribuciones positivas a las relaciones comerciales entre los países socios, en particular para garantizar la aplicación de los capítulos obligatorios sobre sostenibilidad de los próximos acuerdos comerciales.

2.18. Además, el CESE propone que las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales sean responsables no solo de los capítulos de sostenibilidad, sino también de todo el ámbito de aplicación de los acuerdos comerciales y de inversión como parte integrante de su participación formalmente estructurada.

2.19. El CESE reitera su opinión de que la UE debería destinar parte de sus fondos de ayuda al comercio a apoyar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los esfuerzos en favor del comercio y las inversiones sostenibles, así como el desarrollo de sus capacidades.

2.20. El CESE ya ha recomendado en el pasado que se reforzaran las competencias digitales en ambas orillas del Mediterráneo. Tras la adopción de la nueva estrategia para el Mediterráneo, y con vistas a la reconstrucción pospandémica, el CESE recuerda que es necesario reforzar las inversiones en infraestructuras digitales y apoyar la transformación digital de las pymes como motores de empleo y de desarrollo social, también a través de la participación de los interlocutores sociales, reconociendo el potencial de la negociación colectiva y el diálogo social en los distintos niveles.

3. Observaciones generales

3.1. La crisis pandémica ha exacerbado los problemas de la vecindad mediterránea; veinticinco años después de la Declaración de Barcelona y diez años después de la Primavera Árabe, los desafíos del Mediterráneo siguen siendo enormes. La Unión Europea y sus socios mediterráneos han decidido recientemente relanzar y reforzar la cooperación a través de la ambiciosa «nueva Agenda para el Mediterráneo».

3.2. La nueva Agenda se basa en la convicción de que solo trabajando juntos y con un espíritu de cooperación pueden afrontarse con éxito los retos estratégicos del futuro teniendo presente el interés mutuo. La Agenda prevé un plan de inversiones económicas específico para favorecer la recuperación socioeconómica de la vecindad mediterránea en el período 2021-2027. El objetivo común, como ha dicho el alto representante Josep Borrell, es construir una vecindad meridional pacífica, segura, más democrática, más respetuosa con el medio ambiente, próspera e inclusiva.

3.3. En un reciente estudio publicado por el *Med Dialogue for Rights and Equality*, titulado «Bridging the Sea» ⁽²⁾, se puso de manifiesto que casi el 63 % de las organizaciones de la sociedad civil de la vecindad meridional se ocupan de temas como la consolidación de la democracia y los derechos, mientras que más del 53 % se ocupan, entre otras cosas, de combatir las desigualdades socioeconómicas. Su sensibilidad y atención a las cuestiones ecológicas y medioambientales son cada vez más importantes. Estos datos confirman la existencia de unas bases sólidas y la necesidad de reforzar el apoyo a la sociedad civil para afrontar mejor los retos del futuro.

3.4. La sociedad civil de los países de la vecindad meridional ha reforzado su presencia a lo largo de las dos últimas décadas. Su activismo ha permitido mitigar las consecuencias sociosanitarias en la población, si bien al mismo tiempo ha puesto de manifiesto la necesidad de actuar para reforzar las capacidades y competencias de la sociedad civil con vistas a operar mejor.

3.5. El área mediterránea, al igual que el resto del mundo, ha sufrido un fuerte shock económico y social como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Las consecuencias sociales y sanitarias se han visto agravadas por la falta de infraestructuras de salud pública adecuadas, sobre todo en los países más frágiles. La crisis pandémica se ha sumado a las crisis ya existentes en varios países, debidas a una serie de factores como la ya precaria evolución económica y social, los altos niveles de desempleo y las consecuencias de los conflictos en algunas zonas como Libia y Siria.

3.6. Los gobiernos de la región mediterránea, aunque con importantes diferencias, han reaccionado inmediatamente para contener la propagación de la pandemia poniendo en marcha medidas de apoyo a los trabajadores y las empresas, también en colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, si bien su implicación a menudo ha resultado ser insuficiente y, en algunos casos, inexistente. Con el fin de contener los efectos de la pandemia, casi todos los países del área mediterránea han adoptado medidas de confinamiento —como Marruecos, Egipto, Jordania y Líbano—, toques de queda y limitación de los desplazamientos.

3.7. Como consecuencia de la pandemia, muchos gobiernos de la zona han puesto en marcha políticas expansivas para hacer frente a la crisis económica y apoyar a sectores específicos mediante el fomento de la producción, introduciendo ventajas fiscales y económicas y medidas para atraer la inversión.

3.8. La pandemia ha tenido consecuencias económicas negativas en toda la región mediterránea, no solo a causa de factores como la reducción de la demanda interna y externa y la caída del consumo, sino también debido al empeoramiento de la situación financiera y de la deuda pública. Desde el inicio de la crisis pandémica, los gobiernos de la región han destinado recursos adicionales al sistema sanitario y económico para apoyar a algunos sectores. Por esta razón, el déficit público de casi todos los países de la región mediterránea aumentará considerablemente.

3.9. El sector del transporte se ha visto gravemente afectado por las medidas restrictivas que han impedido y reducido la movilidad internacional, siendo el turismo uno de los sectores más afectados por la crisis pandémica. La OCDE ha estimado una contracción del sector de entre el 45 % y el 70 %, y una reducción del turismo internacional de entre el 60 % y el 80 % ⁽³⁾. El turismo es uno de los principales sectores económicos de los países del área mediterránea y, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Egipto y Marruecos estarán entre los países más afectados a escala mundial ⁽⁴⁾.

3.10. Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y los trabajadores autónomos representan uno de los componentes importantes de la economía de los países del sur. Estas han visto considerablemente mermado su volumen de negocio y la mayoría se ha visto obligada a reducir el número de empleados. A este respecto, serán necesarias medidas estructurales para ayudar a las pymes a salir de la crisis, crecer e innovar abordando el doble reto de la digitalización y la descarbonización.

⁽²⁾ <https://meddialogue.eu/wp-content/uploads/2021/02/Publication-Bridging-the-sea.pdf>.

⁽³⁾ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124984-7uf8nm95se&title=Covid-19_Tourism_Policy_Responses&_ga=2.143901749.1647750476.1622806508-1692148678.1622806341.

⁽⁴⁾ https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d3_en.pdf.

3.11. La crisis pandémica en la región mediterránea ha afectado a todos los grupos sociales pero, en particular, los más perjudicados han sido: los jóvenes —debido al deterioro del mercado laboral y a las medidas de cierre que han afectado a escuelas y universidades—; las mujeres —empleadas, en algunas zonas como la vecindad meridional, sobre todo en la economía informal, en la agricultura y en el sector turístico, que se ha visto duramente afectado por las medidas de contención—; los grupos vulnerables —como trabajadores informales y refugiados, que a menudo no han sido incluidos en las medidas de protección social—, y personas con discapacidad a causa de unos servicios a menudo insuficientes.

3.12. En algunas zonas de la vecindad meridional, factores como la escasez de agua y el escaso acceso a los servicios sanitarios han acentuado el impacto de la pandemia, especialmente en las capas socialmente más aisladas, las zonas de conflicto y los campos de refugiados.

4. Retos y oportunidades

4.1. Como ha señalado el secretario general de la Unión por el Mediterráneo ⁽⁵⁾, la actual crisis sanitaria está poniendo en peligro los avances socioeconómicos de la región de los últimos años. Sin embargo, la crisis representa una oportunidad para reforzar la integración y hacer que las economías sean más resilientes.

4.2. El papel de la sociedad civil en la región euromediterránea es fundamental para construir una sociedad más justa e integradora después de la pandemia; del mismo modo, como se ha puesto de relieve en la Cumbre Social de Oporto ⁽⁶⁾, la participación activa de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil es crucial para no dejar a nadie atrás y para la aplicación efectiva del pilar europeo de derechos sociales.

4.3. La COVID-19 y las medidas conexas ponen en peligro la sostenibilidad de la sociedad civil. Los gobiernos y numerosos donantes han suspendido las subvenciones y congelado la financiación, reorientando los fondos a los esfuerzos de ayuda contra la COVID-19. El resultado es que la ya frágil sostenibilidad de las OSC y la posibilidad de seguir prestando servicio a las comunidades se ven amenazadas, así como los puestos de trabajo de muchos trabajadores de la sociedad civil, pese a las grandes expectativas depositadas en estas organizaciones. El CESE hace hincapié en que las subvenciones para la sostenibilidad organizativa y la financiación básica de apoyo son cruciales para que las OSC se adapten a situaciones que cambian rápidamente y continúen operando durante las crisis.

4.4. El CESE ha puesto de manifiesto que el Mediterráneo es una de las zonas del mundo más vulnerables a los impactos del cambio climático. La COVID-19 ha afectado negativamente a la situación social y al desarrollo, haciendo urgente la adopción de estrategias en materia de desarrollo sostenible y economía verde.

4.5. La adopción de planes de recuperación en el área mediterránea representa potencialmente una oportunidad para garantizar el desarrollo económico, social y medioambiental de la región. Es esencial vincular las oportunidades de desarrollo con el respeto de principios como la solidaridad, la lucha contra las desigualdades, la protección y el respeto del Estado de Derecho. La participación activa de la sociedad civil es fundamental para lograr todos los objetivos.

4.6. En los países de la vecindad meridional, los futuros planes de reconstrucción pos-COVID-19, junto con el crecimiento económico, deberían tener una importancia primordial en las acciones destinadas a contener los problemas medioambientales relacionados con el cambio climático, la escasez de agua, la desertificación y la contaminación. Las acciones de salvaguarda y protección del medio ambiente podrían tener un impacto positivo en la región mediterránea, diversificando la economía y creando empleo de calidad. En este contexto, el CESE llama la atención sobre el enorme potencial de las energías renovables (especialmente la energía solar y eólica) en los países socios meridionales y pide a la UE y a los Estados miembros que impulsen las inversiones comunes sostenibles en este ámbito.

4.7. El CESE ya ha puesto de relieve que es necesario promover una transición justa en el área mediterránea, también para generar beneficios en términos de salud, educación y género. A fin de garantizar una recuperación realmente orientada a los principios de transición y digitalización, será fundamental promover la sensibilización y el desarrollo de actitudes empresariales específicas y competencias digitales. El CESE apoya el llamamiento de sus socios meridionales en favor de un mayor compromiso de la UE y sus Estados miembros en el ámbito de la cooperación en materia de investigación y desarrollo en el Mediterráneo.

⁽⁵⁾ UfM Foreign Affairs Ministers set priority areas for stronger cooperation and integration in the Euro-Mediterranean region — Union for the Mediterranean — UpM (ufmsecretariat.org).

⁽⁶⁾ <https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>.

4.8. La recuperación de la vecindad meridional, en un contexto caracterizado por un importante porcentaje de empleo y economía informal, también está estrechamente relacionada con el desarrollo de un modelo eficaz de formación profesional y educación. El CESE reitera la necesidad de reforzar las competencias profesionales, especialmente las de los jóvenes y las mujeres, para que puedan utilizarse en contextos nacionales y transnacionales, como parte de un enfoque de movilidad circular de cerebros. Las OSC también desempeñan un papel importante en el refuerzo de las competencias a través de la educación no formal, la organización de talleres y formaciones y la promoción de la economía social. El Comité también subraya la necesidad, ya señalada entre otras en el diálogo regional de la UpM con los interlocutores sociales, de implicar a los interlocutores sociales, también con vistas a abordar el desajuste entre la oferta y la demanda en el mercado laboral.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La Brújula Estratégica de la UE»**(Dictamen de iniciativa)**

(2023/C 140/04)

Ponente: **Christian MOOS**Coponente: **Peter CLEVER**

Decisión de la Asamblea	14.7.2022
Base jurídica	Artículo 52, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Sección de Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	20.12.2022
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	163/1/5

1. Resumen y recomendaciones

1.1. La Brújula Estratégica es un avance importante. Se trata de un catálogo de proyectos y medidas concretos muy importantes que mejoran la seguridad europea. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que debe ampliarse para constituir una estrategia global para la política exterior y de seguridad europea y que la sociedad civil debe participar en este proceso.

1.2. El CESE subraya que la seguridad va mucho más allá de la defensa y que una estrategia global de seguridad de la UE debe centrarse también en los aspectos civiles y preventivos, a fin de respaldar y complementar las medidas concretas de defensa.

1.3. El CESE subraya la importancia preventiva de la justicia social, las perspectivas económicas y la sostenibilidad medioambiental. La paz social y la estabilidad económicas son requisitos previos importantes para la ausencia de violencia. Limitar el calentamiento global y gestionar sus consecuencias es fundamental para mantener el orden social y la paz en el mundo.

1.4. La Brújula Estratégica no tiene suficientemente en cuenta el papel que la sociedad civil europea puede y debe desempeñar para lograr una mayor resiliencia frente a los ataques híbridos y el socavamiento sistemático de la cohesión y la solidaridad dentro de los Estados miembros de la UE, y entre estos, por parte de potencias hostiles.

1.5. La política de seguridad civil y preventiva va de la mano con las capacidades militares de defensa. Estas últimas deben verse como una condición indispensable para la seguridad y, por su efecto disuasorio, también como preventivas.

1.6. El CESE considera que la Brújula Estratégica presenta una imagen demasiado positiva de la política común de seguridad y defensa.

1.7. La OTAN no es solo un socio estratégico para la UE, sino también el garante decisivo de su seguridad. Los europeos deben aportar un mayor valor añadido a la OTAN mediante medidas que refuercen su propia capacidad de actuación. Hasta la fecha, la UE y la OTAN no han sacado todo el partido posible de su cooperación. Reforzar el pilar europeo de seguridad y defensa significa reforzar la OTAN.

1.8. En última instancia, la UE debe asumir una mayor responsabilidad y crear una Unión Europea de Defensa como pilar europeo de la OTAN, garantizando que respete plenamente la neutralidad de algunos de sus Estados miembros y sea compatible con ella.

1.9. La UE ha de comprender mejor la importancia crucial de la asociación transatlántica para la OTAN y, por ende, para la seguridad europea.

1.10. Demasiados Estados miembros de la UE han descuidado durante mucho tiempo sus compromisos y capacidades en materia de defensa, lo que ha dado lugar a graves carencias en el equipamiento, la preparación y la interoperabilidad de sus fuerzas armadas.

1.11. Los Estados miembros de la UE deben coordinar mejor las actividades nacionales de desarrollo de capacidades y planificación de la defensa y emprender muchas más contrataciones conjuntas. La eficacia de las capacidades de defensa europeas debe incrementarse mediante una coordinación mucho mejor de las políticas industriales nacionales.

1.12. La capacidad de acción europea debe reforzarse introduciendo las votaciones por mayoría en materia de política exterior y de seguridad.

1.13. Hay que definir el papel que puede desempeñar la sociedad civil europea en materia de solidaridad, cooperación y resiliencia, ya que es un importante elemento adicional de la Brújula Estratégica,

1.14. El CESE propone foros públicos para debates estratégicos a escala europea y nacional.

2. Observaciones generales

2.1. El presente Dictamen de iniciativa analiza el impacto de la Brújula Estratégica y pretende llevar a cabo una evaluación política de sus objetivos y oportunidades a nivel europeo desde la perspectiva de la sociedad civil. El CESE acoge con satisfacción las iniciativas de la Unión Europea para reforzar la seguridad y la defensa europeas.

2.2. La sociedad civil no es un mero espectador en materia de seguridad y su voz debe ser escuchada. En caso de conflicto, las instituciones civiles se ven gravemente afectadas y los civiles sufren las devastadoras consecuencias de la guerra.

2.3. Desde la perspectiva de la sociedad civil, la Brújula Estratégica ha adoptado una perspectiva limitada de la seguridad, con especial atención a la defensa. El CESE hace hincapié en que la seguridad va mucho más allá de la defensa y que una estrategia de seguridad de la UE debería centrarse más en los aspectos civiles y preventivos de lo que lo hace la Brújula Estratégica.

2.4. La Unión Europea (UE) es la antítesis de la violencia y de la guerra. La UE debe utilizar mejor sus recursos políticos, materiales y culturales para contribuir a la resolución pacífica de los conflictos y evitar la escalada militar. En ello reside posiblemente su potencial para aportar un importante valor añadido, así como el impacto que ha ejercido hasta el momento en el mundo. La UE debe abogar con mayor eficacia por el retorno a acuerdos multilaterales de control de armamentos, el cumplimiento del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares y el compromiso de desarme nuclear.

2.5. Un orden multilateral basado en normas resulta esencial para la defensa de los derechos humanos universales. Junto con todos sus socios de ideas afines en todo el mundo, la UE debe hacer todo cuanto esté en su mano para fortalecer y, cuando sea necesario, restaurar y renovar el orden multilateral basado en normas. La política de la fuerza bruta y el «derecho del más fuerte» son incompatibles con la democracia y el Estado de derecho. La seguridad sin libertad carecería de sentido. Al mismo tiempo, la seguridad también es una importante condición previa para la libertad.

2.6. La política de seguridad civil y preventiva no entra en conflicto con las capacidades militares de defensa. Por el contrario, estas últimas son un requisito previo esencial para la seguridad y, por su efecto disuasorio, también deben considerarse preventivas.

2.7. La inversión política y financiera en seguridad y defensa requiere una evaluación sólida y cabal de los puntos fuertes y débiles: a) sistémicos, y b) materiales de la Unión Europea y de su capacidad para: i) ocuparse de su propia seguridad, ii) proyectar estabilidad a su vecindad, iii) asegurar las rutas comerciales mundiales y el acceso a bienes y materiales fundamentales y, por último, pero no por ello menos importante, iv) a través de sus Estados miembros, ser un socio fiable y claramente comprometido en las alianzas que son esenciales no solo para la seguridad europea.

2.8. La seguridad y la libertad no pueden lograrse únicamente mediante capacidades militares. Requiere un enfoque social, económico y medioambiental de carácter integral, así como una recogida de información y una prospectiva mejores. La política preventiva y la resolución de conflictos por medios diplomáticos y civiles deben ser una prioridad. El uso del poder militar debe seguir siendo el último recurso. Sin embargo, esto también implica que se cuente con capacidades militares creíbles y que no existan dudas sobre la voluntad de utilizarlas si resulta inevitable. La UE debe defender sus intereses con mayor solidez.

2.9. Mantener una paz justa es el objetivo último del sistema de seguridad mundial, y el multilateralismo es el mejor instrumento para alcanzar dicho objetivo. Sin embargo, está sometido a una presión cada vez mayor, y el CESE se hace eco de las recomendaciones del informe *Global Peace Report* de 2022 y pide medidas para reforzar la arquitectura mundial de la paz ⁽¹⁾.

2.10. La aplicación de medidas para reforzar las capacidades de defensa y aumentar la seguridad requiere una mayor coherencia interinstitucional, no operar en compartimentos estancos y, sobre todo, un firme compromiso de los Estados miembros.

2.11. La invasión rusa de Ucrania y el retorno de la guerra a Europa y de una política de poder descarnada exigen capacidades de disuasión eficaces. Aunque la UE no se diseñó en ningún caso para ejercer una política de gran potencia, ahora debe adaptarse a la creciente competencia sistémica entre las grandes potencias, en un contexto en el que Rusia y China ponen en peligro el sistema internacional y la seguridad. Rusia viola abiertamente la Carta de las Naciones Unidas, y China vulnera los derechos humanos universales, como se aprecia claramente en Xinjiang y Hong Kong.

2.12. Estados Unidos, Canadá y otras democracias del mundo, son socios importantes a la hora de aplicar aquello con lo que se han comprometido formal y voluntariamente todos los Estados miembros de las Naciones Unidas: los derechos humanos universales, que no pueden ser objeto de excepciones en ningún momento ni lugar.

2.13. La UE ha de comprender mejor la importancia crucial de la asociación transatlántica —esto es, las relaciones entre la UE y los Estados Unidos— para la OTAN y, por ende, para la seguridad europea. Aunque los Estados Unidos han ido centrando cada vez más su atención en la región de Asia y el Pacífico en los últimos años, la agresión rusa muestra que el orden mundial debe seguir garantizándose —y, si fuere necesario, defendiéndose— también en Europa.

2.14. La OTAN no es solo un socio estratégico de la UE; la defensa militar de Europa está garantizada por la OTAN, y el pilar europeo de defensa debe desarrollarse de forma plenamente complementaria. La agresión rusa contra Ucrania y contra el orden de seguridad internacional lo confirma a todos los efectos. Una mayor cooperación europea en materia de defensa puede reforzar a la OTAN y la capacidad de actuación europea para contribuir de manera más eficaz a su propia seguridad y a la estabilidad regional.

2.15. Aunque la UE como entidad política y la OTAN como alianza no son idénticas, el solapamiento entre ambas organizaciones —no solo en cuanto a sus valores y objetivos— está creciendo significativamente. Una vez que Finlandia y Suecia se conviertan en miembros de la OTAN, veintitrés países formarán parte de ambas organizaciones. Los europeos pueden y deben aportar un mayor valor añadido a la Alianza mediante medidas que refuercen su propia capacidad de actuación. En última instancia, la UE debe asumir una mayor responsabilidad en relación con su seguridad y crear una Unión Europea de Defensa como pilar europeo de la OTAN, respetando plenamente la neutralidad de algunos de sus Estados miembros.

2.16. Demasiados Estados miembros han descuidado sus capacidades de defensa durante demasiado tiempo. Un gasto en defensa en ocasiones insuficiente —pero sobre todo ineficiente— ha hecho que muchos Estados miembros de la UE presenten considerables carencias en cuanto al equipamiento, la preparación y la interoperabilidad de sus fuerzas armadas. En el caso de aquellos Estados miembros de la UE que también son miembros de la OTAN, están incumpliendo así sus obligaciones para con la alianza.

2.17. La capacidad de defensa de Europa no solo depende de la magnitud del presupuesto asignado, sino sobre todo de su uso eficiente. En la actualidad, la existencia de diferentes sistemas de armas de la UE genera duplicidades, costes elevados e ineficiencias. Los Estados miembros de la UE deben coordinar mejor las actividades nacionales de desarrollo de

⁽¹⁾ *Common Security — For our shared future*, Estocolmo, 2022.

capacidades y planificación de la defensa y emprender muchas más contrataciones conjuntas. Deben adoptarse políticas de contratación coherentes a escala nacional y de la UE a fin de lograr las economías de escala necesarias para reducir los costes y generar una actividad suficiente para garantizar la subsistencia de nuevas empresas emergentes ⁽²⁾. Las prácticas actuales en el mercado europeo de la defensa muestran el elevado coste de la no Europa.

2.18. A pesar de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), la revisión anual coordinada de la defensa y el Fondo Europeo de Defensa (FED), la UE ha avanzado muy escasamente en el desarrollo de estructuras conjuntas eficaces que la capaciten para ocuparse de su propia seguridad. En este sentido resulta significativa la Declaración de Versalles de marzo de 2022, basada en la decisión de los jefes de Estado o de Gobierno de diciembre de 2021, que afirma que «la Unión Europea se responsabilizaría en mayor medida de su propia seguridad y que, en el ámbito de la defensa, seguiría una línea de acción estratégica y aumentaría su capacidad para actuar de manera autónoma».

2.19. La capacidad de la UE para actuar en el ámbito de la política exterior y de seguridad se vería reforzada si se abandonara la exigencia de unanimidad en las decisiones del Consejo relativas a la política exterior (que hace que cualquier Estado miembro pueda bloquear a todos los demás). Como solución intermedia podría considerarse una fase de prueba temporal de votación por mayoría cualificada o supercualificada (esto es, con un umbral de exigencia superior al de la mayoría cualificada). Sin embargo, no es el marco institucional el que impide fundamentalmente que los Estados miembros actúen juntos de manera coherente. Más bien, los Estados miembros eluden el marco institucional existente, no aprovechan su potencial, ni aceptan integrarse en dicho marco.

2.20. Puede que Europa, como proveedor de seguridad, necesite una nueva narrativa y medidas tangibles, respaldadas por la sociedad civil y el compromiso cívico, con el fin de fortalecer la identidad y la solidaridad europeas sin caer en la trampa de sustituir el nacionalismo por un patriotismo europeo. La participación pública debe ser abierta, transparente e inclusiva.

3. Elementos positivos de la Brújula Estratégica

3.1. El objetivo de la Brújula Estratégica de aumentar la seguridad mediante el desarrollo de capacidades («actuar»), una mejor preparación («garantizar nuestra seguridad»), inversiones específicas («invertir») y una mayor cooperación («trabajar de manera asociativa») y consolidar las asociaciones y alianzas está bien elegido.

3.2. La Brújula Estratégica pretende confirmar la determinación europea de defender los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de restaurar la paz y defender la libertad en Europa.

3.3. En lo que se refiere a la seguridad, la Brújula Estratégica describe a China como un «rival sistémico», una condición que han demostrado sus violaciones generalizadas de los derechos humanos universales, su continua amenaza contra Taiwán y su apoyo al agresor ruso. La Brújula Estratégica destaca que China y Rusia están poniendo en peligro el orden internacional. Ambos países están ampliando sus arsenales nucleares y desarrollando nuevos sistemas de armamento.

3.4. La Brújula Estratégica resalta la peligrosa erosión de la arquitectura de control de armas y el impacto negativo de este «vacío normativo» en la seguridad de la UE.

3.5. La UE tiene intereses legítimos en todas las regiones del mundo. La Brújula Estratégica no cubre sistemáticamente todos ellos, pero señala acertadamente que, como se observa en el caso concreto de los Balcanes Occidentales, la inactividad europea invita a otras potencias a llenar el vacío.

3.6. La Brújula Estratégica afirma que la UE debe actuar con un sentido mucho mayor de urgencia y determinación, y que los Estados miembros han de poder confiar en la asistencia mutua. Por lo tanto, se destaca la importancia del artículo 42, apartado 7, del TUE. La UE debería aclarar la coherencia de esta base jurídica primaria con el deber de prestar asistencia en virtud del artículo 5 del Tratado de la OTAN.

⁽²⁾ Hoja de ruta sobre tecnologías críticas para la seguridad y la defensa [COM(2022) 61 final], punto 4.9.

3.7. El refuerzo de la preparación y la interoperabilidad se describen en la Brújula Estratégica como prioridades que deben ir en consonancia con la OTAN. La Brújula Estratégica sitúa a la UE como factor facilitador de una mejor defensa europea, al anunciar que colmará las brechas esenciales en materia de capacidades, reforzará la resiliencia de las sociedades europeas y proyectará estabilidad en la vecindad europea. Un primer paso es la creación de la Capacidad de Despliegue Rápido, compuesta por 5 000 efectivos, que será plenamente operativa para 2025. El CESE recuerda que es hora de cumplir los compromisos, puesto que la UE ya había fijado hace más de dos décadas objetivos más ambiciosos a este respecto que siguen sin alcanzarse a día de hoy.

3.8. Aunque la Brújula Estratégica no se refiere a la introducción de la votación por mayoría cualificada en la política exterior, sí aboga por las abstenciones constructivas que permitan el avance en este ámbito de los Estados miembros dispuestos. En este contexto podría recurrirse en mayor medida al artículo 44 del TUE para permitir, mediante la delegación del Consejo, la cooperación de aquellos Estados miembros que lo deseen y cuenten con capacidades adecuadas en el marco de la política común de seguridad y defensa (PCSD).

3.9. La Brújula Estratégica pretende combinar de manera inteligente misiones y operaciones civiles y militares en el marco de la PCSD. Subraya la importancia de las misiones civiles de la PCSD en el contexto de las respuestas no militares. La Brújula Estratégica aspira a una mayor cooperación entre la PCSD y las partes interesadas de la UE en materia de justicia y asuntos de interior.

3.10. El CESE celebra que la Brújula Estratégica adopte un enfoque orientado a la acción: enumera propuestas y medidas concretas, así como fechas definidas e hitos que permitan medir los avances alcanzados, que el Consejo de la UE y el Consejo Europeo deberán revisar periódicamente.

3.11. La Brújula Estratégica también subraya importantes medidas para introducir mejor el concepto de «género, paz y seguridad» y la eficiencia climática en las misiones y operaciones de la PCSD. En particular, de aquí a 2023, la UE reforzará su red de asesores sobre derechos humanos universales y en materia de género en sus misiones y operaciones de la PCSD, y la aplicación de la hoja de ruta de la UE en materia de cambio climático y defensa dirigirá al sector militar hacia la neutralidad climática.

4. Comentarios críticos sobre la Brújula

4.1. La Brújula Estratégica es un documento muy ambicioso que recoge más de ochenta medidas concretas que deben adoptarse de aquí a 2025. A este respecto, es necesaria una firme voluntad política por parte de los Estados miembros; de lo contrario, el documento corre el riesgo de reflejar más bien una UE que carece de competencias en materia de política exterior y defensa.

4.2. La Brújula Estratégica se caracteriza por un concepto restrictivo de la seguridad. La seguridad no es solo defensa. Es fundamental aumentar la prevención y la prospección para evitar conflictos militares. La Brújula Estratégica se centra en la definición de un catálogo de proyectos y medidas concretos, algo que el CESE acoge positivamente. Sin embargo, apenas hace referencia a zonas geográficas específicas, ni define claramente dónde quiere la UE proyectar estabilidad y seguridad más allá de su territorio —por ejemplo, en su vecindad inmediata— en consonancia con sus valores y objetivos. Debe ampliarse para constituir una estrategia global que incluya la participación de la sociedad civil.

4.3. La Brújula Estratégica dibuja una imagen bastante positiva de la coherencia de la UE en sus políticas de seguridad y defensa y sus capacidades potenciales, por ejemplo, cuando afirma que su fuerza residiría en prevenir y abordar conflictos y crisis externos con su capacidad para utilizar medios tanto militares como civiles. La Brújula no ofrece ejemplos concretos en los que esto suceda con éxito. Sin embargo, un análisis poco realista no puede constituir una base sólida para una estrategia de seguridad. En la autoevaluación de la UE como líder coherente en soluciones multilaterales y en su autoelogio expresado explícitamente en la Brújula Estratégica —por ejemplo, por asumir sus responsabilidades en materia de seguridad mundial— se echa de menos la capacidad de trazar un balance franco.

4.4. Es posible que la UE haya invertido muchos recursos políticos y financieros en el multilateralismo; sin embargo, al menos hasta el ataque de Rusia, los Estados miembros de la Unión solo habían perseguido objetivos coordinados de política exterior europea cuando estos se ajustaban directamente a sus propios intereses nacionales. Existen varios ejemplos que ilustran esta carencia fundamental de previsión estratégica, entre los que figuran, por nombrar solo algunos: el proceso de ampliación de los Balcanes Occidentales; las reacciones de los europeos a la guerra en Libia; las dependencias en el suministro energético, las materias primas y otros ámbitos; la representación europea en las Naciones Unidas; y los diversos grados de inversión en capacidades militares nacionales como porcentaje del PIB.

4.5. La Brújula Estratégica reconoce que la OTAN es importante para la seguridad europea, pero eso no basta. La Brújula Estratégica habla de una asociación estratégica con la OTAN, de complementariedad y de autonomía en la toma de decisiones. Sin embargo, solo unos pocos Estados miembros son aún neutrales, es decir, se mantienen fuera de la OTAN, y esta última es algo más que un socio estratégico para Europa. La OTAN es, y será en un futuro previsible, el único garante válido de la seguridad para Europa. Sin embargo, la Unión puede ayudar a los europeos a organizar mejor su contribución a la seguridad europea poniendo en común sus capacidades de defensa y abandonando las políticas nacionales descoordinadas en favor de un enfoque europeo conjunto. A pesar de los numerosos planteamientos adecuados formulados en la Brújula Estratégica, ambas organizaciones, la UE y la OTAN, no han agotado aún todo el potencial de su cooperación.

4.6. El concepto de autonomía estratégica europea debe definirse claramente cuando se aplica a las cuestiones de seguridad y defensa, como es el caso de la Brújula Estratégica. La autonomía estratégica no consiste en que la UE actúe en solitario, sino en que se convierta en un socio mejor, capaz de intervenir cuando sea necesario, incluso cuando no se disponga de apoyo. No debe significar equidistancia respecto de las potencias mundiales, como subrayó el CESE en su reciente Dictamen sobre las relaciones transatlánticas. Estados Unidos es y sigue siendo el aliado y socio más importante de Europa. No obstante, la UE debe seguir una senda de reducción de sus dependencias estratégicas, también en los sectores de la seguridad y la defensa, como se indica en el Dictamen del CESE sobre el tema *Hoja de ruta sobre la tecnología de seguridad y defensa* ⁽³⁾.

4.7. Es necesario reducir las dependencias europeas unilaterales, y no solo en el ámbito de la defensa. Esto reviste una importancia crucial para la seguridad europea. Sin embargo, el CESE considera que las dependencias mutuas, especialmente entre socios afines, no solo son beneficiosas sino que constituyen una condición *sine qua non* para un orden multilateral basado en normas.

4.8. Por lo que se refiere a las futuras capacidades militares de la UE, la «Fuerza de Reacción Rápida» anunciada en la Brújula Estratégica se ajusta a los conceptos de fuerzas menores de despliegue rápido en el marco de misiones coordinadas internacionalmente. Sin embargo, estos esfuerzos no pueden considerarse independientemente de una contribución adecuada de Europa a su propia seguridad en el marco de la OTAN. Los esfuerzos europeos deben apoyar la eficiencia del pilar europeo de la OTAN. Por el momento, no está claro cómo los Estados miembros de la UE y de la OTAN pueden proporcionar recursos suficientes tanto a la Fuerza de Respuesta de la OTAN como a la Fuerza de Reacción Rápida de la UE en caso de que tales recursos tuvieran que activarse simultáneamente. Además, algunas de las medidas presentadas en relación con las tropas de intervención rápida van a la zaga de decisiones adoptadas décadas atrás (en el Consejo Europeo de Helsinki de 1999).

4.9. La Brújula Estratégica no tiene en cuenta el papel que la sociedad civil europea puede y debe desempeñar para lograr una mayor resiliencia frente al socavamiento sistemático de la cohesión y la solidaridad dentro de los Estados miembros de la UE, y entre estos, por parte de potencias hostiles.

4.10. La consolidación de la Unión Europea como proveedor de seguridad democrático y basado en el Estado de Derecho requiere no solo unas instituciones europeas (más) fuertes y mayor previsión por parte de los Estados miembros, sino también amplias alianzas sociales transfronterizas, lo que resulta inconcebible sin una sociedad civil organizada paneuropea sólida y dinámica, y sin unos interlocutores sociales europeos plenamente comprometidos.

4.11. Los ataques hostiles incluyen no solo las operaciones militares, sino también la desinformación, los ciberataques, el chantaje económico, etc. La Brújula Estratégica menciona el desarrollo de un conjunto de herramientas híbrido para dar una respuesta coordinada a las amenazas híbridas y un conjunto de instrumentos contra la manipulación de información y la injerencia por parte de agentes extranjeros, así como el refuerzo del conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia. Sin embargo, la Brújula Estratégica debe profundizar más en este aspecto crucial. La UE necesita con urgencia un enfoque interinstitucional para defenderse de estos ataques e injerencias, en el que participe la sociedad civil representativa, con el fin de sentar las bases para la solidaridad, la cooperación y la resiliencia efectivas entre los ciudadanos europeos, especialmente a escala local, donde el impacto de tales ataques se percibe más directamente.

4.12. La seguridad de Europa no solo se ve amenazada por posibles ataques militares en el sentido tradicional. Los ciberataques y el sabotaje contra empresas privadas, instituciones públicas e infraestructuras críticas también deben considerarse ataques de guerra híbrida que pueden ocasionar daños devastadores. Este aspecto se queda corto en la Brújula Estratégica, especialmente en lo que respecta a medidas eficaces de protección y respuesta.

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hoja de ruta sobre tecnologías críticas para la seguridad y la defensa» [COM(2022) 61 final] (DO C 443 de 22.11.2022, p. 112).

5. Recalibración de la Brújula

5.1. El CESE conviene plenamente en que la UE debe tener en cuenta unas potencias revisionistas cada vez más agresivas que violan la Carta de las Naciones Unidas. Cabe la posibilidad de restablecer un orden multilateral basado en normas si las democracias liberales se mantienen firmes en sus principios, los respaldan con capacidades diplomáticas, civiles y militares y no ceden a las tentaciones, presiones y amenazas de los poderes autoritarios.

5.2. La política europea debe servir al objetivo de prevenir los conflictos armados, teniendo en cuenta al mismo tiempo que el mundo es mucho menos pacífico de lo que parecía después del final de la Guerra Fría. En este sentido, la sociedad europea necesita un consenso político respecto a la consolidación efectiva de sus defensas contra cualquier posible agresor, y sobre todo, de sus capacidades para la protección civil. Son fundamentales un mayor debate público y la participación activa de los agentes de la sociedad civil.

5.3. La asociación transatlántica requiere mucha más inversión política. Aunque trasciende a la OTAN, constituye un pilar fundamental de dicha alianza. Los europeos deben esforzarse más por mantener y profundizar las relaciones entre la UE y los Estados Unidos. Una asociación estable con Estados Unidos, tanto en lo que se refiere a las relaciones comerciales como a la seguridad, reviste la máxima importancia.

5.4. Europa tiene por objetivo lograr un mundo sin armas nucleares. Hasta que se consiga, la garantía de seguridad nuclear de los Estados Unidos para Europa, la disuasión nuclear de la OTAN y la fuerza de disuasión francesa siguen siendo indispensables para la seguridad europea.

5.5. Los socios europeos deben centrarse urgentemente en procurar una mayor eficiencia en su gasto militar. Tal objetivo puede lograrse, entre otras vías, mediante una interoperatividad mucho mayor de sus sistemas militares convencionales nacionales. Los Estados miembros deben superar las actuales dificultades y malentendidos en torno a la adquisición de capacidades de defensa a corto plazo urgentemente necesarias y encontrar un enfoque común para reforzar sus sistemas de defensa desde una perspectiva a medio y largo plazo mediante la contratación pública conjunta y proyectos conjuntos de colaboración. Los proyectos europeos conjuntos no deben cerrarse a aliados y socios cercanos, pero el acceso de estos al mercado europeo de la defensa debe basarse estrictamente en la reciprocidad.

5.6. La proporción del PIB destinada al gasto en defensa es importante en la medida en que fue acordada entre los aliados occidentales: *pacta sunt servanda*. En lo que atañe a las capacidades efectivas, es más importante definir las detenidamente y lograrlas en plazo. Que esta tarea requiera exactamente el 2 % del PIB o tal vez un porcentaje mayor reviste escasa importancia. Lo que importa es que un potencial agresor estime que los costes de un ataque serán demasiado elevados. La UE debe aprovechar sus herramientas e instituciones —como la CEP, la revisión anual coordinada de la defensa, el FED y el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz— para conseguir que el gasto en defensa de sus Estados miembros sea más eficiente.

5.7. Los contratos públicos de defensa y el tejido de las industrias europeas de defensa revisten una enorme importancia para la seguridad europea. No obedecen únicamente a las reglas del mercado. Sin embargo, la seguridad europea no debe verse perjudicada por soluciones de compromiso costosas e ineficaces. Los proyectos conjuntos no deben definirse en función de cuotas nacionales, sino de la capacidad de unas industrias competitivas e innovadoras para cumplir sus objetivos.

5.8. La Brújula abarca muchos aspectos importantes de la seguridad, pero no habla lo suficiente de la recogida de información: la UE debería actualizar la Brújula incorporando un análisis claro de las capacidades de inteligencia europeas y propuestas concretas para mejorar dichas capacidades.

5.9. Las fuerzas de defensa nacionales deben optimizarse; en concreto, requieren estructuras de mando conjuntas eficaces que, en última instancia, creen la base para las fuerzas europeas conjuntas. Hay que poner en marcha el Estado Mayor de la Unión Europea y la Agencia Europea de Defensa.

6. Contribuciones de la sociedad civil a la seguridad y la defensa de Europa

6.1. La Brújula Estratégica es un avance importante. Debe ampliarse para incluir una estrategia de política exterior europea, caracterizada por un concepto más amplio de seguridad que esté en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas e incluya activamente a la sociedad civil.

6.2. Es fundamental aumentar la recogida de información, la prevención y la prospección para evitar conflictos militares. Muchos Estados miembros de la UE deben invertir más en sus capacidades de defensa, y la mayoría de ellos han empezado a hacerlo. Esto debe ser un compromiso a largo plazo y requiere el apoyo de la sociedad civil. El pilar europeo de la OTAN debe garantizar la disuasión militar, pero la UE debe aumentar su capacidad —también a través de sus propios medios militares— para realizar contribuciones preventivas concretas a la paz y la estabilidad regionales.

6.3. La Unión debe apoyar a los Estados miembros, como propone la Brújula, en la mejora de su cooperación con el fin de reducir la fragmentación ineficaz y las costosas duplicaciones de sus capacidades de defensa; sin embargo, mientras no disponga de verdaderas competencias en materia de defensa, la UE debe seguir invirtiendo sus limitados recursos principalmente en políticas y mecanismos civiles para permitir la prevención de conflictos. Es aquí donde la sociedad civil puede marcar una verdadera diferencia a través de sus redes sociales y económicas y su gran potencial para la diplomacia pública y cultural.

6.4. Una sociedad civil libre y dinámica puede ser un estabilizador automático en tiempos de crisis que afectan a la seguridad europea. Ha demostrado serlo, por ejemplo, en relación con la agresión rusa, ante la que millones de ciudadanos de muchos Estados miembros de la UE han acogido y auxiliado a los refugiados ucranianos, con una voluntad excepcional de ayuda, especialmente en los Estados miembros vecinos de Ucrania. Un enfoque integral de la seguridad también debe abarcar la preparación europea ante emergencias y el apoyo continuado a las organizaciones de la sociedad civil.

6.5. El CESE subraya la importancia de la justicia social, las perspectivas económicas y la sostenibilidad medioambiental para la seguridad. La paz social es un requisito previo importante para la ausencia de violencia. Limitar el calentamiento global y gestionar sus consecuencias es fundamental para mantener el orden social y la paz en el mundo.

6.6. El CESE propone foros públicos para entablar debates estratégicos a fin de que la sociedad civil pueda contribuir al desarrollo de una Europa que proteja y se vuelva más resistente frente a los ataques hostiles que socavan la moral y la estabilidad política dentro de los Estados miembros y entre ellos. «En la lucha por la ventaja entre las potencias mundiales, no es el poderío militar o económico el que marca la diferencia crucial, sino las cualidades fundamentales de una sociedad»⁽⁴⁾.

6.7. El CESE, su Sección de Relaciones Exteriores (REX) y, en relación con la industria de defensa, la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI)⁽⁵⁾ pueden desempeñar un importante papel para articular el diálogo entre política y sociedad sobre la seguridad en Europa y en el mundo. El CESE seguirá pidiendo actualizaciones periódicas de la Brújula Estratégica y evaluando exhaustivamente las nuevas iniciativas conexas, como el paquete legislativo de Defensa.

6.8. La agresión rusa y la rivalidad sistémica con China subrayan que la UE no tiene tiempo que perder para adaptarse a las realidades geopolíticas. En democracias liberales, esto solo puede lograrse en estrecha cooperación con la sociedad civil y con el apoyo político de esta.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁴⁾ Mazarr, M. J.: «What Makes a Power Great. The Real Drivers of Rise and Fall», *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2022, p. 52.

⁽⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/sections-other-bodies/sections-commission/consultative-commission-industrial-change-ccmi>

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

575.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, 14.12.2022 – 15.12.2022

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adaptación de las normas de responsabilidad civil extracontractual a la inteligencia artificial (Directiva sobre responsabilidad en materia de IA)»

[COM(2022) 496 final — 2022/0303 (COD)]

(2023/C 140/05)

Ponente general: **Wautier ROBYNS DE SCHNEIDAUER**

Consulta	Parlamento Europeo, 6.10.2022
	Consejo de la Unión Europea, 14.10.2022
Base jurídica	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Mercado Único, Producción y Consumo
Decisión de la Mesa	20.9.2023
Aprobación en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	154/1/0

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE ha venido desarrollando sus puntos de vista sobre la inteligencia artificial (IA) desde su trabajo pionero de 2017, en el que insistió en la necesidad de que la supervisión humana de las aplicaciones de IA incluyera también responsabilidades y generara confianza en esta tecnología. En su Dictamen de 2019, también pidió normas claras que tuvieran en cuenta la responsabilidad de las personas físicas o jurídicas en caso de uso ilícito (o presuntamente ilícito) ⁽¹⁾.

1.2. El CESE acoge favorablemente y apoya la propuesta de la Comisión de mejorar los derechos de las víctimas que hayan sufrido algún daño, considerado como tal con arreglo a la legislación nacional, como consecuencia de dicho uso ilícito de la IA, estableciendo derechos específicos que se sumen a la legislación nacional vigente en materia de responsabilidad civil u objetiva, las disposiciones de la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos y el Derecho penal.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano» [COM(2019) 168 final] (DO C 47 de 11.2.2020, p. 64).

1.3. El CESE reconoce que una armonización mínima responde de la mejor manera posible a este objetivo, pero le preocupa el riesgo de interpretaciones divergentes por las partes interesadas que participan en la cadena de desarrollo y suministro y por los jueces. Por lo tanto, insiste en la necesidad de contar con definiciones jurídicas claras y seguir mejorando con las capacidades digitales adecuadas los conocimientos especializados de quienes deberán aplicar esta nueva legislación en el conjunto de la Unión. El objetivo último de la Comisión debe ser instaurar y desarrollar un régimen de responsabilidad cuya aplicación sea lo más uniforme posible en toda la UE.

1.4. El CESE reconoce la interacción entre las normas de prevención y seguridad, por una parte, y las oportunidades de resarcimiento, por otra, además de la función supervisora de las autoridades públicas, con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas nacionales y de la Unión sobre el desarrollo responsable de la IA. Pide la creación de una red de órganos alternativos de resolución de litigios para que sea más fácil para las víctimas ejercer sus derechos y recabar más pruebas acerca de los efectos de la Directiva.

1.5. El CESE valora positivamente el equilibrio que establece la Directiva entre los derechos de las víctimas y los intereses de los desarrolladores de IA. Esto permite sacar partido de la transición digital y podría servir de norma para los terceros países que se planteen seguir esta vía.

1.6. El CESE pide a la Comisión que siga de cerca la evolución de las garantías financieras o los seguros que cubren la responsabilidad de la IA, teniendo debidamente en cuenta su disponibilidad y su alcance, dado que el nuevo marco debe proporcionar seguridad jurídica tanto a los operadores como a las aseguradoras. Las pruebas de incidentes son fundamentales para evaluar si es necesario adoptar medidas a este respecto, por lo que es esencial documentar y notificar los incidentes.

1.7. El CESE hace un llamamiento a la Comisión para que incluya en su estrategia de comunicación los derechos otorgados a las víctimas de daños causados por la IA con el fin de aumentar la confianza en la transición digital.

1.8. Habida cuenta de la rapidez de los avances tecnológicos, el CESE apoya la intención de revisar esta legislación tan pronto como lo justifiquen los elementos de prueba. En su opinión, un plazo de cinco años después de la entrada en vigor de la Directiva para proceder a dicha revisión sería excesivo y recomienda reducirlo a tres años. El CESE está dispuesto a hacer balance en esta revisión y evaluar la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil de la Unión, más concretamente en lo que respecta a las observaciones de los usuarios finales sobre la carga de la prueba y a las posibles divergencias en las definiciones de los daños admisibles con arreglo a las legislaciones nacionales.

1.9. Dado que el uso de la IA puede dar lugar a decisiones políticas delicadas que no deben dejarse únicamente en manos de las partes implicadas en la cadena de suministro de la IA, el CESE también pide ser consultado y participar en el establecimiento de normas éticas.

2. Síntesis de la propuesta

2.1. La propuesta de Directiva relativa a la responsabilidad extracontractual en relación con la inteligencia artificial («Directiva sobre responsabilidad en materia de IA») se basa en el Libro Blanco de la Comisión de 2020 sobre la IA, el informe sobre la seguridad y la responsabilidad en el ámbito de la IA que lo acompaña y la propuesta de Ley de IA de 2021, que se centra en la prevención y la seguridad. Además, está relacionada con la revisión de la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos de 1985 («Directiva revisada sobre responsabilidad por productos defectuosos»), que se presentó en la misma fecha que la Directiva sobre responsabilidad en materia de IA sometida a examen en el presente Dictamen. Ambas propuestas permiten a los demandantes presentar demandas contra determinadas partes, con algunas diferencias respecto del alcance de ambos instrumentos.

2.2. El objetivo de la Directiva sobre responsabilidad en materia de IA es establecer normas uniformes en relación con algunos aspectos de la responsabilidad extracontractual por los daños causados como consecuencia del uso de sistemas de IA. De este modo, se pretende mejorar el funcionamiento del mercado único, se amplía la protección concedida a las víctimas (ya sean particulares o empresas) y se fomenta la confianza en la IA a través de normas armonizadas. Esto abarca, por ejemplo, las violaciones de la privacidad, la pérdida de datos o los daños causados por problemas de seguridad. Las nuevas normas facilitarán, por ejemplo, la obtención de una indemnización en el caso de que una persona se haya visto discriminada en un proceso de contratación que implique tecnología de IA, aun cuando permanezcan diversos obstáculos (legales). Con el fin de acabar con la inseguridad jurídica que pueda persistir, el CESE recomienda que se establezca una definición jurídica de lo que constituye una decisión tomada por máquinas que utilizan IA.

2.3. Con esta Directiva, la Comisión propone por primera vez una armonización específica de las normas nacionales en materia de responsabilidad civil para la IA, por lo que será más fácil para las víctimas de daños relacionados con la IA obtener una indemnización. En consonancia con los objetivos del Libro Blanco sobre la IA y con la propuesta de Ley de IA de 2021 de la Comisión —que establece los principios del Estado de Derecho a través de un marco de fiabilidad y confianza en la IA—, las nuevas normas garantizarán que las víctimas se beneficien de una protección justa cuando se vean perjudicadas por productos o servicios de IA, al igual que si el daño hubiese sido causado por cualquier otra circunstancia.

2.4. Al tiempo que vela por no poner en peligro ni echar a perder el progreso tecnológico en Europa, la Directiva introduce un marco jurídico armonizado que tiene en cuenta la complejidad de los sistemas de IA desde el laboratorio hasta el mercado y simplifica el proceso jurídico para las víctimas de daños causados por sistemas de IA a través de dos innovaciones jurídicas principales que satisfacen las necesidades existentes:

- en primer lugar, cuando se ha demostrado un incumplimiento pertinente de (un deber de diligencia con arreglo a) la normativa nacional o de la Unión y parece bastante probable que exista un nexo causal con (el resultado producido por) el sistema de IA, una «presunción de causalidad» refutable responderá a las dificultades a las que se enfrentan las víctimas para tener que explicar de forma detallada cómo se ha causado el daño por una falta u omisión específica, lo que puede resultar especialmente difícil a la hora de intentar comprender sistemas de IA complejos. Se aplican disposiciones específicas a los proveedores de sistemas de IA de alto riesgo (véase el punto 4.1), a las personas que actúan en su nombre y a los usuarios. La propuesta reduce la gravedad de la presunción cuando el sistema de IA es utilizado por un usuario no profesional que no ha interferido en el funcionamiento del sistema de IA;
- en segundo lugar, mientras que en lo que respecta a la responsabilidad por los productos es más fácil identificar a quién demandar, el entorno de IA es más complejo. Con la propuesta de Directiva, las víctimas dispondrán de más herramientas para solicitar resarcimiento jurídico, a través del derecho de acceso a las pruebas de las empresas y los proveedores, en los casos en que intervenga la IA de alto riesgo y cuando sea necesario obtener dichas pruebas, y en una medida proporcionada. Las víctimas podrán obtener una orden del órgano jurisdiccional que dé acceso a la información necesaria para determinar qué ha provocado el daño sufrido y a qué persona física o jurídica pueden demandar por dicho daño. Cuando se puede acceder fácilmente a las pruebas, la presunción ya no es aplicable, lo que constituye un verdadero incentivo para facilitar esta información.

A través de estas dos medidas, la propuesta de Directiva ayuda a las víctimas a obtener resarcimiento, individual o colectivamente (si procede), sin abolir el concepto de causalidad.

3. Garantizar la evolución tecnológica centrada en el ser humano

3.1. El CESE es consciente de los beneficios y los riesgos potenciales que entraña la IA. Su uso no debe limitarse a mejorar la productividad sustituyendo las tareas humanas y reduciendo los costes. Esta evolución exige que se preste atención a los riesgos relacionados con su impacto en la salud como consecuencia de la modificación de las condiciones de trabajo y los derechos, como la privacidad, y que se reconsidere el equilibrio entre la máquina y el hombre en el lugar de trabajo, ya que debe prevalecer el control humano, teniendo debidamente en cuenta la posible persistencia de prejuicios y sesgos humanos en el funcionamiento de las máquinas. La responsabilidad del diseño inicial y la responsabilidad última por sus posibles fallos deben seguir recayendo en los agentes humanos, tal como reconoce el grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial en sus directrices éticas. Muchas otras evoluciones están menos documentadas en la actualidad, como el impacto medioambiental de las nanotecnologías. El CESE considera que tanto los operadores de IA como otras partes interesadas, por ejemplo, los consultores de gestión de riesgos y las aseguradoras, así como las autoridades públicas y los representantes de los trabajadores, deberían supervisar el impacto potencial a través de análisis de riesgos, auditorías y la ingeniería de seguridad mediante la realización de pruebas en un entorno similar al del mundo real. Como ya señaló en su Dictamen anterior ⁽²⁾, el CESE acogería favorablemente el establecimiento de procedimientos de certificación que garanticen la seguridad y la adecuación a los intereses de las personas.

3.2. El CESE es consciente de que las aplicaciones de IA están expuestas a fallos y actos cibernéticos malintencionados, y se remite a sus recientes Dictámenes relativos al Reglamento sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero ⁽³⁾ y las propuestas de Directiva sobre ciberseguridad y resiliencia de las entidades críticas ⁽⁴⁾. Estos riesgos y amenazas justifican evidentemente las prescripciones existentes en materia de prevención y seguimiento, así como la evolución futura ya que puedan surgir nuevas vulnerabilidades.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano» [COM(2019) 168 final] (DO C 47 de 11.2.2020, p. 64).

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014 y (UE) n.º 909/2014 [COM(2020) 595 final — 2020/0266 (COD)] y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2006/43/CE, 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 y (UE) 2016/2341 [COM(2020) 596 final — 2020/0268 (COD)] (DO C 155 de 30.4.2021, p.38).

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 y sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la resiliencia de las entidades críticas [COM(2020) 823 final — 2020/0359 (COD) — COM(2020) 829 final — 2020/0365 (COD)] (DO C 286 de 16.7.2021, p. 170).

3.3. El CESE apoya la intención de seguir el ritmo de la rápida evolución futura y de revisar los efectos de la Directiva en función de los elementos de prueba, lo que dará lugar a una actualización en función de la necesidad y la proporcionalidad. Considera que el objetivo de cinco años establecido en la propuesta está demasiado alejado en el tiempo y propone actuar antes, como máximo tres años después de la entrada en vigor de la Directiva. Insiste en que la sociedad civil ha de participar en esta evaluación, ya que el CESE refleja de manera singular los puntos de vista de los ciudadanos, los consumidores, los trabajadores y las empresas grandes y pequeñas, prestando la debida atención a los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos de los trabajadores, así como a las perspectivas y los obstáculos económicos.

4. Salvaguardar los valores fundamentales de la Unión

4.1. El CESE apoya el enfoque adoptado por la Comisión con respecto a la Ley de IA, que distingue los usos prohibidos de la IA, como la «puntuación ciudadana» por parte de gobiernos intrusivos, las aplicaciones de alto riesgo por parte de las empresas —como las que asignan puntos para contratar y evaluar el mérito—, las infraestructuras críticas y dispositivos técnicos utilizados en la asistencia sanitaria y un gran número de actividades de menor riesgo. Pide una definición inequívoca de las actividades de alto riesgo. Reitera su petición de añadir el daño potencial al medio ambiente como uno de los factores que deben incluirse en la categoría de alto riesgo. Señala que se debe conceder una indemnización a las víctimas independientemente de la clasificación de las aplicaciones de IA en categorías de mayor o menor riesgo.

4.2. Como señaló en su Dictamen de 2020 relativo al Libro Blanco sobre la IA, el CESE insiste en su compromiso de salvaguardar los derechos fundamentales y la gestión humana en la fase final de las decisiones como piedras angulares del desarrollo responsable de la IA en la Unión Europea. Las elecciones y decisiones de las máquinas pueden carecer del entendimiento humano de las consecuencias no deseadas, especialmente cuando estas elecciones y decisiones afectan a personas vulnerables, como niños o personas mayores.

4.3. El CESE subraya la importancia de la confianza de la ciudadanía en los avances de la IA en lo que respecta a la protección de la privacidad, el trato justo y el resarcimiento cuando sea procedente. La propuesta de Directiva tiene por objeto garantizar una indemnización al menos igual por los daños causados total o parcialmente por el uso de sistemas de IA que por los daños sufridos en situaciones en las que no intervienen estos sistemas. Es importante que la Comisión, los Estados miembros y los usuarios de sistemas de IA aúnen esfuerzos para transmitir este mensaje a un público amplio.

5. Facilitar la indemnización a las víctimas de daños causados por la IA

5.1. La Directiva sobre responsabilidad en materia de IA prevé una mayor protección de los ciudadanos, los trabajadores y los agentes económicos frente a los daños reconocidos en el entorno jurídico nacional de dichas víctimas, ampliando esta protección más allá de las lesiones físicas y las pérdidas materiales, tal y como se contempla en la propuesta de Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos. Esta ampliación permite indemnizar por el daño meramente económico causado, por ejemplo, en casos de discriminación injusta, denegación del acceso a la asistencia o a la educación, elaboración errónea de perfiles por parte de la policía o pérdida de datos. El CESE insiste en la necesidad de garantizar una comprensión clara de los daños admisibles que evite interpretaciones divergentes en la jurisprudencia nacional y proporcionar formación a tal fin a los profesionales, incluidos los jueces nacionales, utilizando medios adecuados. El CESE llama la atención sobre la posibilidad de que los tribunales nacionales dirijan peticiones de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre cuestiones que puedan ser objeto de interpretaciones divergentes.

5.2. El CESE considera que el acceso al resarcimiento y la indemnización no es igual para los ciudadanos, los consumidores, los trabajadores o las empresas de toda la Unión Europea. La buena voluntad frente a los demandantes, las normas procesales y los costes asociados a una demanda judicial, así como la medida en que las costas procesales de los demandantes están cubiertas en los asuntos de responsabilidad civil, difieren considerablemente de un Estado miembro a otro y de una clase social a otra. Por lo tanto, y como ya expresó a modo de principio en su Dictamen de carácter más general sobre el Reglamento relativo a la IA ⁽⁵⁾, el CESE aboga por la creación de mecanismos alternativos de resolución de litigios fácilmente accesibles, gratuitos y obligatorios en materia de responsabilidad civil en las aplicaciones de IA a escala nacional, con una coordinación a escala de la Unión como la que existe en el ámbito de los servicios financieros (FIN-NET), por ejemplo, en cooperación con los órganos representativos pertinentes de la sociedad civil. Estos servicios contribuirían a la evaluación de los efectos de la Directiva garantizando un seguimiento de las resoluciones extrajudiciales puestas en su conocimiento.

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión» [COM(2021) 206 final — 2021/106 (COD)] (DO C 517 de 22.12.2021, p. 61).

5.3. El CESE se congratula de los esfuerzos realizados con el fin de proporcionar a las víctimas más recursos para reclamar una indemnización justa cuando sufran daños causados por aplicaciones de IA, lo que de otro modo podría no estar disponible o resultar complicado y costoso, debido a la opacidad y complejidad de las aplicaciones de IA. Muchos ciudadanos y consumidores desconfían de los «robots» y los algoritmos. El CESE recomienda que, en el marco de la estrategia de comunicación de la Comisión, se adopten medidas para reforzar la confianza de los ciudadanos, en particular a través de tutoriales sobre las redes sociales más utilizadas.

5.4. Las víctimas de daños causados por sistemas de IA podrán invocar la presunción de los operadores que incumplen los requisitos nacionales o de la Unión. El hecho de que los operadores tengan que dejar constancia de su cumplimiento de dichas normas constituye un medio de defensa frente a todo comportamiento negligente.

6. Integración de nuevos principios jurídicos en el mercado único

6.1. La Directiva sobre responsabilidad en materia de IA llega en un momento en que la responsabilidad por fallos de la IA figura en la agenda legislativa de varios Estados miembros. El CESE entiende el enfoque de la propuesta de salvaguardar, en este estadio, los principios jurídicos nacionales, y apoya el recurso a una Directiva tanto para evitar incoherencias excesivas en cuanto a los principios de responsabilidad en toda la Unión como para permitir que los Estados miembros perfeccionen el grado de protección que consideren necesario y proporcionado teniendo en cuenta el interés general. Llama la atención de los responsables políticos sobre los inconvenientes de los entornos jurídicos fragmentados, que impiden la realización de un verdadero mercado único digital, mantienen las diferencias entre los ciudadanos y las empresas europeas y podrían suponer un obstáculo a la innovación tecnológica europea. Considera que no debe subestimarse el riesgo de interpretación errónea del principio de interés general, ya que los procedimientos de impugnación son onerosos y su resolución no goza de autoridad más allá de la cuestión de que se trate en cada procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

6.2. El CESE es consciente de la medida en que los regímenes jurídicos nacionales aplicables a las demandas de responsabilidad civil siguen variando de un Estado miembro a otro y, a lo largo de los años, ha prestado gran atención a los esfuerzos por superar estas diferencias, por ejemplo mediante un régimen alternativo a las normas nacionales («28.º régimen»). Teniendo esto presente, entiende la elección del instrumento jurídico propuesto en esta fase por la Comisión, pero señala el riesgo de que varios conceptos puedan dar lugar a interpretaciones divergentes en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales. El CESE insiste en que, en última instancia, el objetivo de la Comisión debe consistir en instaurar un régimen de responsabilidad cuya aplicación sea lo más uniforme posible en toda la Unión.

6.3. El CESE hace hincapié en el derecho de la parte demandada, en particular los (pequeños) minoristas, a presentar una reclamación ante su proveedor o ante las partes interesadas pertinentes en las fases iniciales de la cadena de suministro, y el deber de estos últimos de asumir la responsabilidad de las consecuencias de su comportamiento negligente o presuntamente ilícito. En tales casos, estos proveedores deben tener la obligación legal de indemnizar a dichos demandados.

7. Apoyar la competitividad de los avances europeos en materia de IA

7.1. El CESE considera que la seguridad jurídica no solo es un incentivo económico para la investigación y el desarrollo europeos por parte de centros científicos, autoridades públicas y empresas, sino que contribuye a la innovación pionera en un entorno mundial. La propuesta de Directiva sobre responsabilidad en materia de IA proporciona las orientaciones oportunas necesarias para reforzar la confianza de los innovadores ante los riesgos jurídicos existentes, especialmente cuando operan a través de las fronteras, dado que cada jurisdicción posee su propio régimen de responsabilidad. Esto resultará de gran valor para las empresas emergentes y las pymes que no disponen de las mismas posibilidades de acceso a asesoramiento jurídico que las empresas de mayor envergadura. El nuevo marco también puede ayudar a los desarrolladores a poner en marcha nuevas aplicaciones de IA con una mejor comprensión de las implicaciones jurídicas, contribuyendo así a la estrategia de la Unión para la doble transición ecológica y digital.

7.2. La propuesta de Directiva sobre responsabilidad civil en materia de IA no prevé en esta fase un seguro obligatorio para las aplicaciones de IA. Habida cuenta de que las aplicaciones de IA siguen en pleno desarrollo, en particular los sistemas más complejos, sería difícil, debido a la falta de experiencia adquirida con anterioridad, establecer métodos de calificación que fueran razonablemente fiables para ser representativos de futuros daños y demandas, sobre todo en lo que se refiere al hecho de que la aparición de daños y demandas podría estar interconectada y provocar la reproducción de fallos y, por consiguiente, un aumento de la gravedad de los incidentes y la acumulación de pérdidas, mientras que la capacidad de las empresas de seguros (o reaseguros) es actualmente limitada. Por consiguiente, el CESE entiende la decisión de la Comisión de no seguir planteándose la cuestión de saber para qué actividades y en qué medida deberían introducirse en esta fase un seguro obligatorio u otras garantías financieras, pero pide a la Comisión que siga de cerca la disponibilidad y el alcance de los seguros. Es necesario un mecanismo de seguimiento que proporcione información sobre incidentes relacionados con sistemas de IA para evaluar si se necesitan medidas adicionales, como la introducción de un régimen de responsabilidad objetiva o un seguro obligatorio.

7.3. El CESE observa que algunos riesgos están sujetos a un seguro obligatorio u otras garantías financieras en virtud de la legislación nacional o de la Unión. Tal es el caso, particularmente, de la utilización de vehículos de motor, ámbito en el que se están desarrollando vehículos autónomos. En estos casos, en los que el seguro obligatorio cubre no solo el comportamiento del conductor o de los pasajeros, sino también las averías de los equipos, más concretamente en el modo de piloto automático, en la mayoría de los casos ⁽⁶⁾ se garantiza la indemnización a las víctimas en virtud de la legislación y los contratos vigentes. Las compañías de seguros pueden, en su caso, reclamar el reembolso de sus gastos a los fabricantes. Esto debería reducir los costes para los automovilistas y desplazar el centro de gravedad económico de las líneas de seguros correspondientes de un mercado de empresa a consumidor hacia un modelo de empresa a empresa. El CESE considera, por lo tanto, que no es necesario adoptar nuevas medidas legislativas de carácter significativo en aquellos ámbitos en los que el seguro obligatorio ya existe o en los que está prevista su introducción a escala de la Unión. Sin embargo, el CESE seguirá de cerca las decisiones éticas sobre cuestiones como la prevención de colisiones y las hipótesis de gestión de accidentes.

7.4. El CESE considera que las limitaciones respecto del cumplimiento y la gestión de riesgos incorporadas en la Directiva sobre responsabilidad en materia de IA, así como la presunción que traslada la carga de la prueba de refutación a los proveedores, las personas que actúan en su nombre y los usuarios de sistemas de IA, son medidas proporcionadas dirigidas a los niveles adecuados de riesgo de daños causados por aplicaciones de IA.

7.5. En lo que respecta al acceso a las pruebas, el CESE respalda las medidas adoptadas para proteger los secretos comerciales, que constituyen un aspecto importante de la competitividad de los innovadores europeos, así como la confidencialidad de la información cuando se invoca de manera legítima y respetando debidamente los derechos establecidos, como los privilegios legalmente reconocidos de los denunciantes en el lugar de trabajo, por ejemplo.

7.6. El CESE considera que la adopción de una presunción moderada en lugar de una responsabilidad objetiva facilita el desarrollo de la tecnología de IA en la Unión Europea y podría confirmar el papel de la Unión como referente normativo mundial, puesto que es posible que otros países adapten sus legislaciones a este régimen. Este aspecto también debería incluirse en la futura revisión, junto con la aclaración de conceptos que podrían ser necesarios como resultado de esta primera experiencia.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ La persona que se encuentre al volante tiene derecho a interponer una demanda en virtud de la legislación aplicable a la responsabilidad por productos.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos»

[COM(2022) 495 final — 2022/0302 (COD)]

(2023/C 140/06)

Ponente general: **Emilie PROUZET**

Consulta	Parlamento Europeo, 17.10.2022 Consejo, 28.10.2022
Base jurídica	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Decisión de la Mesa	20.9.2022
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	156/0/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce la pertinencia del régimen de responsabilidad civil descrito en la propuesta de la Comisión, que ofrece a todos los ciudadanos los medios para obtener una indemnización por los daños que hubieran sufrido como consecuencia del defecto de un producto. Este régimen es aún más pertinente ante la creciente judicialización de las consecuencias de los riesgos emergentes.

1.2. El objetivo propio a un régimen de responsabilidad objetiva es restablecer un equilibrio entre los derechos del fabricante y los de la posible víctima. El CESE pide a los legisladores y a las autoridades nacionales que mantengan el equilibrio alcanzado en esta propuesta en el momento de su adopción y transposición.

1.3. Así pues, el CESE apoya la necesidad de garantizar la seguridad jurídica para todos: para el demandante, dándole acceso a un marco jurídico simplificado para obtener una compensación, y para el fabricante, que puede seguir innovando siendo consciente de sus responsabilidades y presupuestando sus riesgos.

1.4. El CESE reconoce que la revisión de la Directiva en cuestión responde a numerosas expectativas por parte de consumidores, entre otras, la identificación del responsable, el acceso a la información y a la compensación o la ampliación de la cobertura a los daños digitales y psicológicos.

1.5. El CESE reconoce la necesidad de adaptar este régimen a los retos que plantea la tecnología digital y apoya las medidas que se recomiendan para abordarlos en la propuesta presentada. Por ello, el Comité apoya la decisión de la Comisión Europea de incluir la inteligencia artificial (IA) en esta propuesta mediante un régimen de responsabilidad objetiva y un régimen de responsabilidad subjetiva en la propuesta de Directiva paralela. Además, subraya la necesidad de mantener la neutralidad tecnológica en la regulación de las responsabilidades derivadas de los productos.

1.6. El CESE pide que se armonice la propuesta con el acervo comunitario en lo que respecta a las definiciones y la jerarquía de responsabilidades, pero también que se simplifique de forma coherente en relación con los actos legislativos que se están promulgando en la actualidad.

1.7. El CESE pide, además, mayor coherencia en la redacción de las disposiciones relativas a una misma obligación, que se presenta de manera diferente en los distintos textos legislativos. El CESE recomienda que las medidas, en lugar de duplicarse, se simplifiquen, en particular a través de la referencia a obligaciones ya existentes o mediante su ampliación.

2. Antecedentes

2.1. La propuesta de revisión de la Directiva relativa a la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos y la propuesta relativa a las normas sobre responsabilidad civil en materia de IA tienen por objeto actualizar el régimen europeo de responsabilidad objetiva, que data de 1985. El objetivo de ambas propuestas es adaptar este marco a las transiciones hacia la digitalización y la sostenibilidad. De este modo, las nuevas normas tienen por objeto ofrecer a los fabricantes la seguridad jurídica necesaria para innovar y, al demandante, cobertura de nuevos daños y defectos, la garantía de encontrar a un responsable en Europa y, por tanto, de obtener una indemnización ante un juez.

2.2. En la práctica, la Directiva obliga a los Estados miembros a establecer un régimen específico de responsabilidad civil. En este contexto, cualquier **persona física** puede obtener una indemnización en caso de pérdida material consecutiva a un defecto de un producto. En principio, la gran mayoría de las reclamaciones presentadas en virtud de la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos se refieren a lesiones corporales y, en algunos casos, a daños materiales graves. Por lo general, las reclamaciones de muy escasa cuantía se resuelven mediante acuerdo amistoso. Por lo tanto, las disposiciones de la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos se aplican ya sea en el marco de un acuerdo amistoso, un procedimiento de resolución alternativa de litigios o de resolución de litigios en línea (*alternative dispute resolution/online dispute resolution*) o de un procedimiento judicial⁽¹⁾. Con el fin de evaluar mejor las cuestiones tratadas, el CESE pide a la Comisión que obtenga más información y estadísticas sobre los casos dirimidos mediante resolución alternativa de litigios o resolución de litigios en línea.

2.3. Las acciones en materia de responsabilidad por daños causados por productos defectuosos figuran entre las demandas que están aumentando más rápidamente en la UE. Atendiendo a las resoluciones judiciales dictadas al término de este tipo de procedimiento, así como a los recientes debates sobre los **riesgos emergentes**, se pueden enumerar los productos y daños de los que se trata en la actualidad: amianto, vacunas, plaguicidas, bisfenol A, opioides⁽²⁾, pero también las ondas electromagnéticas para las personas electrosensibles o el miedo a desarrollar un cáncer por la exposición a una sustancia peligrosa⁽³⁾. El aumento de los riesgos emergentes en los últimos años hace que este régimen sea esencial. Consciente de los futuros retos a los que podrían entrar en el ámbito de aplicación de este régimen, el CESE pide a todas las partes interesadas en esta legislación que tengan en cuenta este contexto.

2.4. Otra preocupación importante es que este nuevo texto debe conseguir mantener un marco legal que ofrezca **seguridad jurídica** a todas las partes en el proceso judicial (demandantes y demandados). Conviene asegurarse de que no se cuestionen los fundamentos de nuestro acervo comunitario (definición, Derecho civil, etc.).

2.5. También debemos velar por que el proceso garantice un **equilibrio** entre nuestros objetivos europeos de apoyo a la **innovación** industrial y tecnológica y la **protección** de los consumidores y el derecho de estos a obtener una compensación justa por los daños sufridos. Como ha recordado la Comisión Europea⁽⁴⁾, el marco propuesto no debe obstaculizar la ejecución de la estrategia industrial de la Unión, recientemente adoptada. Al mismo tiempo, la Unión también debe ofrecer a los consumidores y, más generalmente, a la ciudadanía europea el nivel más elevado de protección posible.

2.6. Por último, la Directiva en cuestión tiene por objeto armonizar las legislaciones de los Estados miembros, algo tanto más importante cuanto que, por lo general, las situaciones que entran en el ámbito de aplicación de este régimen de responsabilidad no se circunscriben a las fronteras de los Estados miembros. Una **armonización máxima** es, por tanto, una necesidad que, para resultar óptima, debe llevarse a cabo con medidas claras y bien definidas.

3. Observaciones generales sobre la necesidad de garantizar la coherencia entre la propuesta y el acervo comunitario

3.1. **Un ámbito de aplicación muy amplio que debe ponerse en práctica de manera coherente a nivel nacional.** El proyecto de Directiva beneficia a cualquier persona física que haya sufrido un daño como consecuencia del defecto de un producto y que desee obtener una indemnización a cargo del fabricante de ese producto. Por lo tanto, no se trata del consumidor o del usuario final, ni de B2B ni de B2C. No obstante, algunos Estados miembros han utilizado la Directiva, en su versión inicial, en caso de conflicto entre trabajador y empresario y entre profesionales, lo que corresponde a otros regímenes distintos de la responsabilidad objetiva. El CESE llama la atención de las autoridades acerca de la instauración y la correcta transposición de este régimen.

⁽¹⁾ Véanse las estimaciones de la evaluación de impacto de la Comisión Europea.

⁽²⁾ Esta sustancia es objeto de debate, especialmente en Suecia. Hay que tener en cuenta que en Francia, en los diez años anteriores a la COVID-19, el consumo de opioides aumentó en más de un 150 %.

⁽³⁾ Francia reconoce la indemnización en caso de ansiedad causada por la preocupación de una persona ante la posibilidad de aparición de una enfermedad. España e Italia parecen querer seguir su ejemplo. Este reconocimiento se estableció en 2019 para casos de exposición al amianto y se extendió poco después a cualquier sustancia o producto peligroso. En consecuencia, veinte años después de la prohibición del amianto en 1997, nuestras empresas siguen incurriendo en un riesgo importante de indemnización.

⁽⁴⁾ En enero de 2020, en el marco de una audiencia organizada por la Comisión Europea sobre la revisión de la Directiva sobre responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, la Comisión recordó que este asunto reviste la máxima importancia de cara a reforzar la capacidad industrial de la Unión para ser soberana desde el punto de vista tecnológico y ofrecer una ventaja competitiva a los fabricantes con el fin de innovar y competir con China y los Estados Unidos.

3.2. **Es necesario aclarar algunas definiciones en aras de la coherencia del sistema.** En el artículo 4, las definiciones de «componente», «fabricante» y «producto» deben estar vinculadas, ya que todas ellas se mencionan en el artículo 7, donde se define la responsabilidad de los operadores económicos. En el artículo 4, punto 10, la definición de «puesta en servicio» debería hacer referencia a la primera utilización por parte del usuario final, como en la «Guía azul» y en otros actos legislativos de armonización. La fecha de la primera utilización es importante, ya que determina los plazos de prescripción. Por último, en el artículo 6, el concepto de uso del producto debe ajustarse a la legislación europea. De hecho, el uso indebido del producto no puede servir para evaluar y demostrar su carácter defectuoso. No puede utilizarse para evaluar la conformidad y la seguridad de los productos que entran en el ámbito de aplicación de la legislación europea en materia de armonización, por ejemplo, en cuanto a los juguetes. Como se recuerda en la «Guía azul», las normas de armonización de la Unión se aplican cuando unos productos son puestos a disposición o puestos en servicio en el mercado para su uso previsto. En cualquier caso, el fabricante no asumirá la responsabilidad de los daños causados por el uso indebido de un producto.

3.3. **La jerarquía de responsabilidades entre los operadores económicos debe ser proporcional al papel que desempeñan en la cadena.** El CESE acoge con satisfacción que la propuesta abarque a los distintos agentes responsables del cumplimiento de las normas y de la seguridad, tal y como se definen en el Reglamento (UE) 2019/1020 ⁽⁵⁾ y en la propuesta de Reglamento sobre los servicios digitales ⁽⁶⁾. De este modo, la propuesta adapta la responsabilidad sobre la conformidad y la seguridad del producto al régimen de responsabilidad para los productos defectuosos. Sin embargo, el apartado 2 del artículo 7 no respeta la jerarquía de las funciones y las responsabilidades establecidas en el marco europeo para los productos armonizados ⁽⁷⁾. En aras de la coherencia, debe revisarse dicho apartado para expresar claramente la jerarquía de los operadores por defecto y no su responsabilidad conjunta.

4. Evaluación de las medidas para responder a las demandas de las posibles víctimas

4.1. La búsqueda del operador responsable para obtener una indemnización está garantizada ahora por numerosas medidas. En primer lugar, el fabricante del producto y el fabricante del componente que haya causado el defecto del producto pueden ser responsables de forma conjunta. El CESE valora positivamente que esta doble responsabilidad forme parte de las recomendaciones de la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC) ⁽⁸⁾. En segundo lugar, se aplica la jerarquía de responsabilidad entre operadores económicos y agentes de la cadena de suministro del producto defectuoso. En caso de imposibilidad de localizar al primer responsable, la responsabilidad la asume quien se encuentre a continuación en la cadena de suministro. A falta de fabricante en la Unión, podrá invocarse la responsabilidad del importador o, en su defecto, del representante autorizado. Del mismo modo, la responsabilidad del distribuidor y del mercado depende de su capacidad para proporcionar información sobre sus proveedores/comerciantes.

4.2. El CESE reconoce que estas dos medidas permiten determinar más fácilmente quién es responsable en el mercado europeo y, por tanto, dar acceso a la indemnización.

4.3. Además, las obligaciones del distribuidor están relacionadas con las descritas en la Directiva revisada relativa a la seguridad general de los productos ⁽⁹⁾ y las leyes sobre los productos armonizados (normas de trazabilidad).

4.4. Lo mismo se aplica a los mercados en línea. La Ley de Servicios Digitales establece la obligación de conocer a sus comerciantes, lo que implica, en particular, disponer de los datos de contacto del fabricante y de la persona responsable en la Unión. Además, el artículo 5, apartado 3, de la misma Directiva (la propuesta original de Ley de Servicios Digitales), también establece los requisitos de la inaplicación de la exención de responsabilidad de las plataformas en caso de falta de información sobre el vendedor. En la Directiva «Ómnibus» se recoge una obligación comparable: si no se facilita la información exigida por la Directiva sobre la protección de los consumidores [Directiva (UE) 2019/2161] ⁽¹⁰⁾, la plataforma asume la responsabilidad de la protección de los consumidores, que corresponde normalmente al vendedor. Si bien las obligaciones son comparables, no se describen de forma idéntica en esta propuesta. Por consiguiente, el CESE aboga por una mayor coherencia en la redacción de las disposiciones relativas a una misma obligación.

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011 (DO L 169 de 25.6.2019, p. 1).

⁽⁶⁾ COM(2020) 825 final — 2020/0361 (COD).

⁽⁷⁾ i) un fabricante establecido en la Unión; ii) un importador (por definición, establecido en la Unión) cuando el fabricante no esté establecido en la Unión; iii) un representante autorizado (por definición, establecido en la Unión) con un mandato por escrito del fabricante para llevar a cabo tareas en nombre de este último; o iv) un prestador de servicios logísticos establecido en la Unión cuando no exista un fabricante, importador o representante autorizado establecido en la Unión.

⁽⁸⁾ Oficina Europea de Uniones de Consumidores — www.beuc.eu

⁽⁹⁾ Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos (DO L 11 de 15.1.2002, p. 4).

⁽¹⁰⁾ Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión (DO L 328 de 18.12.2019, p. 7).

4.5. **La indemnización por pérdidas debidas a defectos de servicios digitales también es posible ahora con este nuevo régimen.** En primer lugar, al proponer un proyecto paralelo sobre la responsabilidad civil en materia de IA, la Comisión Europea está dando una respuesta específica. Al mismo tiempo, en su propuesta responde a los usuarios en cuanto al defecto de un «componente digital» con una extensa serie de medidas:

- las aplicaciones y otros programas informáticos «integrados o interconectados» en un producto estarán cubiertos por las definiciones de «componente» (artículo 4, punto 3), «servicio conexo» (artículo 4, punto 4) y «fabricante» (artículo 4, punto 11);
- además, las pérdidas materiales causadas por la pérdida o la corrupción de datos se consideran daños que dan lugar a indemnización;
- por último, el fabricante de servicios conexos no estará exento de responsabilidad con el pretexto de que el defecto no existía cuando el producto se introdujo en el mercado.

4.6. El CESE apoya las medidas destinadas a enmarcar el sector digital en la propuesta objeto de examen. No obstante, pide a los colegisladores que tengan en cuenta las legislaciones paralelas recientemente adoptadas o que se están negociando, en particular el RGPD ⁽¹¹⁾, la propuesta de Directiva sobre responsabilidad en materia de IA, la Ley de IA, la Ley de Datos, el Reglamento sobre Seguridad General de los Productos, la Directiva SRI 2 ⁽¹²⁾ y la Ley de Ciberresiliencia). Conviene garantizar la coherencia y evitar la duplicación de medidas jurídicas.

4.7. La propuesta responde a las dificultades para obtener o comprender la información técnica de varias maneras. El marco jurídico en cuestión se aplica cuando un producto ha causado lesiones a una persona o daños materiales a sus bienes. A menudo, estos productos son complejos desde un punto de vista científico o tecnológico. En 1985, la Comisión Europea respondió a la complejidad de los productos afectados mediante la introducción de la responsabilidad objetiva en el Derecho civil. En este contexto, el demandante debe demostrar la existencia del defecto del producto, el daño y el nexo de causalidad entre ambos para obtener una reparación justa de su perjuicio, sin que sea necesario demostrar la culpa del fabricante. Ya en el preámbulo, la Unión Europea reconoció que la responsabilidad objetiva era necesaria para hacer frente al creciente tecnicismo de nuestro tiempo. Esta infracción al Derecho civil ya constituía una simplificación importante para el denunciante. Sin embargo, en el proceso de revisión legislativa en curso, las organizaciones de consumidores pidieron ir más allá e invertir la carga de la prueba o eliminar la exención basada en el estado de los conocimientos científicos. La Comisión no ha incluido estas dos últimas medidas, sino que ha introducido nuevas propuestas para responder a las demandas de los consumidores.

4.8. La propuesta en cuestión incluye, por tanto, nuevas medidas sobre la exhibición de pruebas y sobre la presunción de defectuosidad o de la existencia de un nexo de causalidad. En cuanto al primer punto, se trata sobre todo de promulgar esta regulación a escala europea. En la actualidad, la mayoría de los Estados miembros cuentan con normas similares. Por su parte, el segundo punto es una codificación de la jurisprudencia, considerada favorable al demandante y que se analiza en el punto 5.

4.9. **La propuesta de la Comisión también aborda situaciones en las que los daños se producen años o décadas después de la compra del producto o su comercialización.** La Comisión ofrece dos respuestas diferentes. En el ámbito digital (vinculado a los servicios), no existe una exención basada en la probabilidad de que el defecto no existiera en el momento de la comercialización o de la puesta en servicio. Además, resulta bastante complejo argumentar la exención asociada al estado de la técnica. Por último, respecto a las sustancias peligrosas que causan un daño corporal latente, el plazo de prescripción se amplía a quince años.

5. Evaluación de las medidas que responden a la demanda de las empresas

5.1. **El concepto de modificación sustancial es determinante en este régimen y merece ser definido y aclarado.** La modificación sustancial de un producto implica la responsabilidad de su autor y la ampliación del plazo de prescripción. Por consiguiente, el CESE pide que se aclare este concepto sobre la base de la «Guía azul» ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁽¹²⁾ Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de ciberseguridad en toda la Unión, por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 910/2014 y la Directiva (UE) 2018/1972 y por la que se deroga la Directiva (UE) 2016/1148 (Directiva SRI 2) (DO L 333 de 27.12.2022, p. 80).

⁽¹³⁾ Un producto que ha sido objeto de cambios o revisiones importantes después de haber sido puesto en servicio debe ser considerado un producto nuevo si: i) se modifican sus prestaciones, su propósito o su tipo originales, sin que ello esté previsto en la evaluación inicial del riesgo; ii) la naturaleza del peligro ha cambiado o el nivel de riesgo ha aumentado en relación con la legislación de armonización de la Unión pertinente; y iii) el producto se comercializa (o se pone en servicio, si la legislación aplicable incluye también la puesta en servicio en su ámbito de aplicación). Este extremo debe ser evaluado de manera individual y, en especial, habida cuenta del objetivo de la legislación y del tipo de productos regulados por la legislación correspondiente.

5.2. **Evaluación de los casos en los que no es necesario demostrar parte del tríptico (defecto/daño/nexo de causalidad).** El artículo 9 establece que los Estados miembros velarán por que recaiga en el demandante la carga de la prueba del defecto, del daño y de su nexo de causalidad. Por lo tanto, es necesario demostrar el perjuicio material asociado a un daño material o inmaterial a la persona o a los bienes personales o a la pérdida o corrupción de datos Y el defecto del producto o de uno de sus componentes (artículo/servicio), ASÍ COMO la relación entre ellos, excepto en dos casos. Hay que señalar que la carga de la prueba se establece en el marco de un procedimiento judicial ya iniciado. Por lo tanto, se ha considerado que la reclamación era suficientemente admisible y que el daño era suficientemente importante para que el particular deseara emprender acciones judiciales (en principio, onerosas para el demandante).

5.2.1. En primer lugar, el artículo 9 relativo a la carga de la prueba específica, en su apartado 3, los casos en que se presume el nexo de causalidad entre el daño y el defecto, es decir, cuando se comprueba que el producto es defectuoso y el daño causado es compatible normalmente con ese defecto. En este caso, una vez probado el defecto, solo debe definirse la pérdida material asociada al daño. Se admite la prueba de un nexo de causalidad mediante presunciones. Esta disposición también se asemeja a un reconocimiento de la posibilidad de que exista un defecto. En este contexto, un fabricante que haya detectado un defecto en un producto deberá recuperar o retirar del mercado todos los productos del mismo lote. Esta acción daría lugar a un importante despilfarro.

5.2.2. En segundo lugar, el artículo 9, apartado 4, precisa los casos en que la prueba del defecto y del nexo de causalidad se basa en probabilidades. Esto puede ocurrir en los casos en que el órgano jurisdiccional decida que el demandante afronta dificultades excesivas debido a la complejidad tecnológica o científica de la prueba de los elementos. En consecuencia, el denunciante debe demostrar que el producto ha contribuido al daño Y la probabilidad del defecto o la relación entre el defecto y el daño. En este caso, no es necesario demostrar científicamente ni el defecto ni el nexo de causalidad.

5.2.3. Para evaluar esta disposición, hay que remitirse a la jurisprudencia que la sustenta. Así, en el asunto Sanofi Pasteur ⁽¹⁴⁾, los órganos jurisdiccionales consideran que, a falta de consenso científico, la prueba del defecto de una vacuna y del nexo de causalidad entre el defecto y la enfermedad puede aportarse mediante elementos sólidos, concretos y concordantes. El procedimiento se simplifica considerablemente para el demandante, que, en última instancia, debe demostrar una serie de elementos objetivos y no científicos. El CESE reconoce que, en determinados casos complejos, el concepto de probabilidad de adolecer de un defecto debe ser evaluado por un juez, sin que ello implique una presunción automática de causalidad.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁴⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 21 de junio de 2017, N. W y otros contra Sanofi Pasteur MSD SNC y otros, C-621/15, ECLI:EU:C:2017:484.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la “Estrategia Europea de Cuidados”»

[COM(2022) 440 final]

(2023/C 140/07)

Ponente: **Kinga JOÓ**

Coponente: **Zoe TZOTZE-LANARA**

Consulta	Comisión Europea, 27.10.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	11.1.2023
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	169/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Estrategia Europea de Cuidados relativas a acciones nacionales y a escala de la UE para reforzar la infraestructura asistencial en Europa basándose en un enfoque holístico de la sociedad y elogia las propuestas del Consejo, que aboga por servicios de mayor calidad a lo largo de todo el ciclo de vida.

1.2. El CESE renueva su propuesta de poner en marcha una **garantía asistencial europea**, con el fin de garantizar el acceso permanente a servicios sanitarios y asistenciales asequibles y de calidad para todos los habitantes de la UE. Este instrumento también podría abordar los déficits asistenciales y promover condiciones de trabajo dignas para el personal asistencial y los cuidadores no profesionales.

1.3. El CESE subraya la importancia de **apoyar a las familias en su papel fundamental**, lo cual incluye invertir más allá de las políticas sociales y **en las comunidades**. Las familias debidamente apoyadas con todas sus diferencias actúan como red de seguridad y son elementos esenciales para lograr un sistema de cuidados sostenible basado en la solidaridad. Es fundamental hacer hincapié en la importancia de otorgar prioridad a la asequibilidad y la continuidad de los servicios asistenciales en respuesta a las perturbaciones.

1.4. El CESE desempeña un papel fundamental en **la sensibilización, recopilando y difundiendo elementos clave y buenas prácticas** entre los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil en relación con las herramientas y las infraestructuras, así como mediante la puesta en común de nuevas formas de servicios asistenciales. Pide que se asignen presupuestos específicos para cartografiar las necesidades de los beneficiarios y proveedores de asistencia, así como de los cuidadores a domicilio.

1.5. **La igualdad de género debe seguir siendo fundamental** para ejecutar la Estrategia, en particular mediante el desarrollo de acciones para contrarrestar los estereotipos de género nocivos que afectan a los sectores de los cuidados tanto profesionales como no profesionales. El CESE insiste en que deben realizarse esfuerzos para incentivar más a los hombres a incorporarse al personal de asistencia y para garantizar una mejor distribución de las tareas asistenciales en los hogares.

1.6. El CESE pone de relieve la necesidad de un planteamiento basado en el ciclo de vida que **promueva un envejecimiento saludable y activo**, al tiempo que se previene y protege contra el edadismo —entre otras formas de discriminación—, los abusos y el maltrato a ancianos y los estereotipos. El CESE pide que se elabore una Estrategia europea para las personas de más edad.

1.7. El CESE pide que **se movilicen todos los recursos** para satisfacer la creciente y diversa demanda de cuidados: debe asignarse una **financiación adecuada** a las infraestructuras asistenciales y a los cuidadores con el fin de mejorar el crecimiento y el empleo. Debe mobilizarse **toda la gama de proveedores de asistencia sanitaria**, con arreglo a marcos sólidos de garantía de la calidad. Los Estados miembros deben fomentar la creación de empleo de calidad y garantizar que los puestos de trabajo en la asistencia social sean atractivos, estén valorados y adecuadamente remunerados y ofrezcan perspectivas profesionales

1.8. El CESE anima a que se mejore **el suministro de datos** sobre la asistencia de los menores a centros de atención y educación de la primera infancia a fin de garantizar la comparabilidad y la disponibilidad de información más completa para diseñar y acometer reformas.

1.9. El CESE pide que las instituciones de la UE instauren un **grupo de expertos de alto nivel sobre cuidados de larga duración**, equilibrado desde el punto de vista del género, para formalizar la cooperación, que reúna a todos los agentes y sus organizaciones para crear conjuntamente el servicio asistencial del mañana⁽¹⁾. También se recomienda una **participación significativa** de los beneficiarios y proveedores de cuidados, así como de sus organizaciones a lo largo de todo el ciclo político.

1.10. El CESE subraya que debe considerarse la **movilidad de los profesionales de atención sanitaria** y la **migración laboral desde países no pertenecientes a la UE**, junto con herramientas para adecuar la oferta y la demanda, así como el reconocimiento de las cualificaciones, y señala que la Estrategia no tiene suficientemente en cuenta a los numerosos **trabajadores indocumentados** que ya prestan cuidados en Europa.

1.11. El CESE pide una **revisión intermedia de las recomendaciones** basada en el seguimiento de los objetivos de Barcelona y de los objetivos generales de las reformas de los cuidados de larga duración, tras el ciclo de financiación de la UE.

2. Objetivos y alcance del dictamen

2.1. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Estrategia Europea de Cuidados (en lo sucesivo, «la Estrategia») de que se lleven a cabo acciones a escala nacional y de la UE a fin de reforzar la infraestructura de cuidados en Europa, apoyando tanto a quienes reciben los cuidados (desde el nacimiento hasta la vejez) como a los proveedores de asistencia (ya sean profesionales o no), y elogia el enfoque analítico de la Comunicación a la hora de identificar las deficiencias, los cuellos de botella y los ámbitos problemáticos que afectan a la prestación de cuidados integrados y de calidad.

2.2. La Estrategia está en consonancia con el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales publicado por la Comisión Europea en 2021 y aporta orientaciones útiles a los Estados miembros sobre una asistencia sanitaria accesible, adecuada y de calidad para atender las necesidades de cuidados cada vez más numerosas y diversificadas, además de objetivos ambiciosos en materia de educación y cuidados de la primera infancia y herramientas de buena gobernanza para el seguimiento de las acciones en materia de cuidados de larga duración. La Estrategia se basa en los marcos existentes de la UE⁽²⁾, que la dotan de un carácter transversal para abordar los déficits asistenciales e impulsan los derechos de los beneficiarios y proveedores de cuidados.

(1) Dictamen del CESE sobre la «Creación conjunta de servicios de interés general como contribución a una democracia más participativa en la UE» [Dictamen de iniciativa] (DO C 486 de 21.12.2022, p. 76).

(2) Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030, Garantía Infantil Europea, Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño, Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional, Estrategia para la Igualdad de Género y otras iniciativas pertinentes en el marco del pilar europeo de derechos sociales.

2.3. Para orientar la ejecución de dicha Estrategia, se dispone de numerosos estudios y dictámenes que ofrecen información y datos sobre diversos aspectos en materia de cuidados, incluido el género ⁽³⁾ ⁽⁴⁾, el coste de los cuidados no profesionales ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾, los sistemas de cuidados de larga duración en Europa ⁽⁷⁾, la mano de obra y las condiciones de empleo ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾.

2.4. El Parlamento Europeo ha subrayado la importancia de la accesibilidad y disponibilidad de asistencia pública y que toda persona debe tener derecho a una verdadera elección de servicios adecuados para ella y su familia (asistencia familiar, cuidados basados en la comunidad, cuidados centrados en el paciente, cuidados personalizados u otras formas de asistencia ⁽¹⁰⁾).

3. Observaciones generales

3.1. El CESE acoge con satisfacción el reconocimiento por parte de la Estrategia de que la asistencia es una **responsabilidad de la sociedad en su conjunto** —no solo de las familias—, y ambas propuestas de Recomendaciones del Consejo, que aboga por **servicios de mayor calidad a lo largo de todo el ciclo de vida**. Apoya un cambio de paradigma social sobre la forma en que se valora y presta la asistencia en la UE, para colmar las brechas existentes entre los diferentes aspectos culturales y reducir las divergencias nacionales.

3.2. La Estrategia pretende reorientar el debate europeo en materia de cuidados hacia un **modelo de asistencia sostenible y basado en los derechos humanos** que fomente la igualdad de género en los cuidados, tanto profesionales como no profesionales, y garantice la dignidad humana, la vida independiente y la inclusión en la comunidad. La **resiliencia y la adecuación de los sistemas asistenciales** en toda la UE se pusieron a prueba durante la pandemia de COVID-19, que agravó problemas estructurales como la falta de financiación y la escasez de personal.

3.3. Una Estrategia eficaz debe aplicar un enfoque transformador y ambicioso, que gire en torno a los derechos y necesidades fundamentales de los beneficiarios y proveedores de asistencia, en particular mediante su **participación plena y significativa en las consultas y la toma de decisiones**.

3.4. El CESE subraya que las **medidas de prevención, habilitación y rehabilitación** deben formar parte integrante de la ejecución de la Estrategia. Las acciones deben centrarse cada vez más en la intervención temprana, el envejecimiento saludable y activo, las medidas preventivas y el apoyo a la autonomía que puedan minimizar la necesidad de recurrir a los cuidados de larga duración y reforzar la inclusión en la sociedad y la ciudadanía activa, en particular mediante la instauración de una Estrategia europea para las personas de más edad.

3.5. Recordando la experiencia de austeridad durante las recientes crisis financiera y económica, el CESE hace hincapié en la necesidad de **otorgar prioridad a la asequibilidad y la continuidad de los servicios asistenciales** en respuesta a las perturbaciones actuales relacionadas con la guerra en Ucrania y las crisis actuales, tanto la energética como la del coste de vida.

3.6. El CESE acoge con satisfacción la integración de la **igualdad de género** en toda la Estrategia. En el sector de los cuidados, tanto profesionales como no profesionales, predominan las mujeres. En la UE, el 29 % de las mujeres afirma que la razón principal de no estar activa en el mercado laboral o de trabajar a tiempo parcial se debe a sus obligaciones familiares, frente a tan solo el 6 % de los hombres ⁽¹¹⁾. Se calcula que esta distribución desequilibrada de las responsabilidades asistenciales tiene un coste 242 000 millones EUR al año ⁽¹²⁾. Las recomendaciones constituyen orientaciones útiles para que los Estados miembros aborden los estereotipos de género, las brechas de género en materia salarial, de pensiones y de cuidados.

⁽³⁾ *Gender inequalities in care and pay in the EU*: <https://eige.europa.eu/publications/gender-inequalities-care-and-pay-eu>.

⁽⁴⁾ Índice Europeo de Igualdad de Género: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022>.

⁽⁵⁾ *What if care work were recognised as a driver of sustainable growth?*: <https://epthinktank.eu/2022/09/07/what-if-care-work-were-recognised-as-a-driver-of-sustainable-growth/>.

⁽⁶⁾ *Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care*: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8423&furtherPubs=no>.

⁽⁷⁾ *2021 Long-term care in the EU*: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8396>.

⁽⁸⁾ *Long-term care workforce: Employment and working conditions*: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>.

⁽⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Estrategia de personal sanitario y asistencia para el futuro de Europa» (Dictamen de iniciativa) (DO C 486 de 21.12.2022, p. 37).

⁽¹⁰⁾ Resolución del Parlamento Europeo de 22.6.2022 — Informe sobre el fomento de una acción europea común en materia de cuidados.

⁽¹¹⁾ EIGE, *idem*.

⁽¹²⁾ Servicio de Estudios del PE, *idem*.

3.7. El CESE subraya la importancia de **los cuidados familiares y no profesionales como elemento de unos sistemas asistenciales sostenibles y pide que se cartografien rápidamente las necesidades y realidades de este tipo de cuidados**. Hay que reconocer la contribución de esos cuidadores a la hora de garantizar la continuidad de los cuidados y proporcionarles un apoyo global, por ejemplo oportunidades de formación con **programas de validación de capacidades**, y garantizar su participación en el mercado laboral y en la vida social a través de una combinación de recursos, servicios y organización del tiempo de trabajo (vinculados a la Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional), al tiempo que se garantiza el acceso a los derechos sociales, la asistencia temporal y los servicios de salud mental ⁽¹³⁾.

3.8. El CESE acoge con satisfacción la atención prestada a mejorar la protección de los **derechos de los cuidadores**. Pide a los Estados miembros que aborden las lagunas en la aplicación de la legislación laboral de la Unión, ratifiquen el Convenio 189 de la OIT, que establece normas para unas condiciones de trabajo decentes para las trabajadoras y los trabajadores domésticos y adopte medidas para regular la situación de los **cuidadores domésticos internos** ⁽¹⁴⁾, incluidos los trabajadores migrantes y móviles. No obstante, señala que la Estrategia no tiene suficientemente en cuenta a los numerosos trabajadores indocumentados que ya prestan cuidados en Europa, y debe centrarse en todos los cuidadores que viven en la UE, independientemente de su situación migratoria o estatuto de residencia.

3.9. El CESE elogia el compromiso de **mejorar las condiciones de trabajo** en el sector ofreciendo oportunidades de mejora de las capacidades y reciclaje profesional, aumentando los salarios, promoviendo los derechos sociales y laborales, prestando atención al hecho de que los cuidadores están expuestos regularmente a riesgos para la salud física y psicosocial y abordando los riesgos de violencia y acoso en el lugar de trabajo. Alienta a los Estados miembros a ratificar el Convenio n.º 190 sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los interlocutores sociales y los gobiernos deben colaborar para erradicar las formas precarias de trabajo asistencial y crear marcos normativos, financieros y de negociación colectiva sólidos. La escasez de personal cualificado en casi todos los Estados miembros pone en peligro la calidad sanitaria y asistencial, especialmente en el contexto del cambio demográfico, la movilidad de los trabajadores y el envejecimiento.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE insiste en la urgencia de elaborar una **garantía asistencial europea específica** ⁽¹⁵⁾, como elemento esencial para el éxito de la ejecución de la Estrategia basándose en una combinación de políticas, prácticas y herramientas de financiación para garantizar que las acciones vinculadas a la Estrategia estén plenamente integradas en los marcos jurídicos, políticos, de financiación y de servicios nacionales. El establecimiento de normas, al igual que su seguimiento, es esencial para garantizar la mejora del sector ⁽¹⁶⁾.

4.2. La Estrategia Europea de Cuidados debe complementarse con un **plan de ejecución y planes de financiación** europeos estructurados. En muchos Estados miembros, la inversión pública en asistencia es insuficiente. Deben mobilizarse los Fondos Estructurales y de inversión de la UE (FSE+, FEDER), así como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y el instrumento de apoyo técnico para apoyar a los Estados miembros en ámbitos específicos relacionados con los cuidados (desde el diseño de las políticas hasta la ejecución de los servicios y el seguimiento de los efectos), recurriendo en particular a la contratación pública socialmente responsable.

4.3. **La evaluación de los avances y de los efectos** en los beneficiarios y proveedores de cuidados será fundamental. La publicación de unas directrices técnicas específicas para la creación de marcos de seguimiento y evaluación podrían ayudar a los ministerios nacionales, en particular si incluyen orientaciones específicas sobre el desarrollo de modelos de servicios asistenciales sostenibles, la medición de los efectos y los indicadores pertinentes. El seguimiento de la Comisión Europea debería incluir la elaboración de informes tanto sobre la política asistencial como sobre su financiación, así como una solicitud de **revisión intermedia** de las recomendaciones. El **Semestre Europeo** debe orientar mejor sus recomendaciones específicas por país para ayudar a los Estados miembros a otorgar prioridad a una financiación adecuada para los cuidados como inversión productiva y sostenible en lugar de como carga económica.

⁽¹³⁾ *European Charter for Family Carers*: <https://coface-eu.org/european-charter-for-family-carers/>.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de los cuidadores domésticos internos» (dictamen de iniciativa) (DO C 487 de 28.12.2016, p. 7).

⁽¹⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Estrategia de personal sanitario y asistencia para el futuro de Europa» (Dictamen de iniciativa) (DO C 486 de 21.12.2022, p. 37).

⁽¹⁶⁾ OCDE. 2019. *Improving healthcare quality in Europe-Characteristics, effectiveness and implementation of different strategies*.

4.4. Tras la adopción de ambas Recomendaciones por el Consejo, las medidas y orientaciones deberán **integrarse rápidamente en los marcos políticos y jurídicos nacionales**. El CESE subraya la importancia de los coordinadores nacionales en materia de cuidados de larga duración para garantizar la coherencia e integrar la asistencia en otros ámbitos, ministerios y niveles de gobernanza, más allá de las políticas sociales y sanitarias (vivienda, transporte, energía, economía, etc.).

4.5. La selección de riesgos para apartar aquellos que resulten indeseables, la comercialización y la maximización de beneficios, en detrimento de la atención y la salud, pueden exacerbar las desigualdades en cuanto al acceso a la asistencia. Se necesitan medidas de control proporcionadas para evitar prácticas poco saludables y afianzar sólidas garantías de servicios de alta calidad y un uso adecuado de los fondos. Los cuidados de larga duración así como la educación y cuidados de la primera infancia a escala de los Estados miembros necesitan unos **regímenes de protección social sólidos y unos servicios públicos de calidad basados en la solidaridad, la inversión social y los agentes de la economía social** (por ejemplo, mutuas) para proporcionar varios tipos de sistemas de financiación y de reparto de los costes de los cuidados basados en la comunidad y la atención domiciliaria prestados por **cuidadores adecuadamente formados** ⁽¹⁷⁾. Para financiar estas disposiciones, deben preverse alternativas a las cotizaciones sociales ⁽¹⁸⁾. Debe contemplarse la posibilidad de incorporar el apoyo voluntario de organizaciones sin ánimo de lucro como un beneficio para los sistemas tanto asistenciales como sanitarios, pero no como una medida de reducción de costes.

4.6. Por lo que se refiere a las competencias nacionales y la subsidiariedad, la Comisión Europea debe garantizar que los **servicios asistenciales de buena calidad** desarrollados por los Estados miembros sean **inclusivos**. La Estrategia debe garantizar que todas las personas necesitadas de cuidados tengan un acceso pleno e igualitario a los servicios asistenciales, en particular a través de marcos de calidad sólidos y vinculantes. Debe prestarse especial atención a los colectivos que suelen quedar excluidos, como los gitanos, los migrantes, etc., y en lo referente a las discriminaciones transversales y estructurales. Esto también significa que las infraestructuras asistenciales deben ser accesibles a las zonas remotas y de baja densidad de población.

4.7. **Invertir en infraestructuras digitales** puede facilitar una planificación y prestación de cuidados eficaces y el almacenamiento, intercambio y comunicación de información entre los distintos proveedores de asistencia sanitaria y social que permita un seguimiento eficaz de la calidad y la igualdad del acceso. Hay múltiples oportunidades —entre otras, las tecnologías asistenciales, las medidas de prevención, la robótica o la telesalud—, que, si son plenamente inclusivas y accesibles, pueden favorecer el alcance, la continuidad, la coordinación y la calidad de los servicios asistenciales.

4.8. La Recomendación propuesta sobre los cuidados de larga duración señala que los sistemas también deben **atender a las necesidades de apoyo de las personas con discapacidad**, al tiempo que se hace referencia claramente a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. La Comisión debe velar por que los fondos de la UE movilizados en el marco de la Estrategia respeten el objetivo de desinstitucionalización y fomenten la inclusión mediante el desarrollo de servicios basados en la comunidad y en una mano de obra bien formada ⁽¹⁹⁾. El CESE reitera la necesidad de apoyar a los niños y padres con discapacidad ⁽²⁰⁾ y acoge favorablemente este enfoque en la Recomendación relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad.

5. Puesta en práctica de la Recomendación relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad

5.1. El CESE **apoya la revisión de los objetivos de Barcelona** para impulsar la disponibilidad de servicios de guardería accesibles, asequibles, inclusivos y de calidad. Los Estados miembros que han cumplido o superado dichos objetivos deben centrarse en mayor medida en proporcionar normas de calidad y desarrollar diversas formas de educación y cuidados de la primera infancia, en función de los diferentes grupos de edades. Los objetivos para aumentar la disponibilidad en materia de educación y cuidados de la primera infancia deben ir acompañados de **marcos de garantía de la calidad y unas condiciones de trabajo dignas**. Los Estados miembros deben desarrollar **indicadores para supervisar el acceso** a los modelos de cuidados de acuerdo con las preferencias y diferencias nacionales, cumpliendo al mismo tiempo los objetivos, la calidad y otras normas de los objetivos revisados.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El impacto de la inversión social en el empleo y en los presupuestos públicos» (Dictamen de iniciativa) (DO C 226 de 16.7.2014, p. 21).

⁽¹⁸⁾ Informe del acto titulado «European Care systems: Solidarity and sustainability — friends or foes?»: <https://www.aim-mutual.org/mediaroom/event-report-european-care-systems-solidarity-and-sustainability-friends-or-foes/>

⁽¹⁹⁾ Grupo europeo de expertos sobre la transición de los servicios de asistencia institucionales a servicios de asistencia locales: EU Guidance on independent living and inclusion in the community and EU funds. Checklist to promote independent living and deinstitutionalisation.

⁽²⁰⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de los familiares que cuidan de personas mayores o con discapacidad: la explosión del fenómeno durante la pandemia» (Dictamen de iniciativa) (DO C 75 de 28.2.2023, p. 75).

5.2. El CESE acoge con satisfacción el llamamiento para garantizar que se **reconozca jurídicamente el derecho** de todos los niños a acceder a servicios de calidad y la interacción de la Estrategia con la **Garantía Infantil Europea**, cuyo enfoque multigeneracional retoma la Estrategia, lo cual es indispensable para alcanzar un equilibrio entre la vida profesional y la vida laboral, así como para el bienestar familiar. El acceso gratuito a la educación y cuidados de la primera infancia por parte de las familias debe complementarse con un conjunto de medidas que incluyan comidas gratuitas, productos de higiene gratuita (por ejemplo, pañales) y asistencia para el desarrollo físico y mental (motricidad fina, ortofonía, etc.).

5.3. El CESE acoge favorablemente las referencias a los **marcos de igualdad de la UE y a los niños en situaciones vulnerables**, a fin de crear sistemas inclusivos que respeten todas las formas familiares. Las acciones que habría que emprender deben incluir la divulgación, la formación del personal sobre los derechos de los usuarios de los servicios y sobre las inclusiones y los sesgos. El CESE acoge con especial satisfacción las propuestas orientadas a asegurar una proporción adecuada entre niños y personal, la formación profesional continua del personal y la inclusión entre los indicadores de requisitos relativos al horario, lo cual es especialmente pertinente para los niños con discapacidad que a menudo solo pueden acceder parcialmente a la educación y cuidados de la primera infancia.

5.4. **Los modelos de buenas prácticas en materia de educación y cuidados de la primera infancia** deben ocupar un lugar central en las medidas para poner en práctica la Recomendación del Consejo, con el apoyo de políticas y marcos de financiación subnacionales, mediante la asignación de presupuestos específicos para cartografiar las necesidades de los beneficiarios y proveedores de cuidados, y probando nuevas formas de servicios asistenciales. Los derechos de los menores deben seguir teniendo una importancia fundamental. Los menores necesitan un entorno saludable y favorable en sus primeros años, ya sea mediante cuidados familiares o profesionales; por lo tanto, los **diferentes modelos de asistencia** (centros de día, guarderías, cuidadores, asistentes de maternidad, grupos de juego, cuidados extraescolares) deben estar disponibles para poder elegir en función de las necesidades de desarrollo de los niños según su edad.

6. Puesta en práctica de la Recomendación relativa a los cuidados de larga duración

6.1. El CESE pide **planes de ejecución sólidos** que abarquen todo el espectro de los cuidados a largo plazo. La Comisión Europea debe formalizar la cooperación mediante la creación de un **grupo de expertos de alto nivel sobre cuidados de larga duración** que reúna a los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil, los coordinadores nacionales, los beneficiarios de los cuidados de larga duración —en particular las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad—, y otros expertos y profesionales pertinentes. Para fundamentar el trabajo del grupo, podría crearse una **plataforma pública** en línea a fin de recopilar datos e investigar y fomentar el intercambio de buenas prácticas.

6.2. El CESE ha aprobado varios **dictámenes sobre la prestación de cuidados de larga duración** en la UE ⁽²¹⁾, en los que subraya la necesidad de invertir en cuidados de calidad, sostenibles y accesibles para todos. El CESE hace hincapié en la necesidad de **maximizar la complementariedad y la sinergia entre todos los proveedores de cuidados y asistencia sanitaria tanto en el sector público como en el privado** (con y sin ánimo de lucro) para lograr una cobertura para todos, teniendo en cuenta las buenas prácticas en los Estados miembros.

6.3. El CESE acoge con satisfacción el reconocimiento en la propuesta relativa a los cuidados de larga duración de la importancia de los **agentes de la economía social como proveedores de servicios**. El CESE anima a la Comisión a que siga explorando formas de crear líneas estructuradas de comunicación entre los agentes de la economía social y las instituciones europeas en el ámbito político de los cuidados de larga duración.

6.4. El CESE toma nota de la importancia de las diversas iniciativas en el marco de las **transiciones ecológica y digital** para aprovechar todo el potencial de las tecnologías con el fin de crear, replantearse y renovar el parque de viviendas de una manera más inclusiva y sostenible.

⁽²¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una iniciativa para promover la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores» [COM(2017) 252 final] — «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo» [COM(2017) 253 final — 2017/0085 (COD)] (DO C 129 de 11.4.2018, p. 44); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de los cuidadores domésticos internos» (dictamen de iniciativa) (DO C 487 de 28.12.2016, p. 7); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo garantizar el acceso universal a los cuidados de larga duración y la sostenibilidad financiera de los sistemas de cuidados de larga duración para las personas de edad avanzada» (DO C 204 de 9.8.2008, p. 103); el folleto *Economic, technological and social changes in advanced health services for the elderly*; Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Transformación económica, tecnológica y social de los servicios avanzados de salud a las personas de la tercera edad» (Dictamen de iniciativa) (DO C 240 de 16.7.2019, p. 10); Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Hacia un nuevo modelo asistencial para las personas mayores: aprender de la COVID-19» (Dictamen de iniciativa) (DO C 194 de 12.5.2022, p. 19).

6.5. Los **modelos de buenas prácticas de cuidados de larga duración** pueden incluir ayudas a domicilio más estructuradas y eficientes, así como nuevas alternativas de vivienda, por ejemplo, viviendas tuteladas, supervisadas o comunitarias, unidades de convivencia u otras alternativas, en función de las necesidades y preferencias de los beneficiarios de cuidados, y basadas en marcos de calidad debidamente autorizados. También deben tenerse en cuenta **otros tipos de modelos asistenciales** para abarcar todo el espectro de los cuidados en un enfoque integrado, como el apoyo a la salud mental, centros familiares, grupos de apoyo parental y ayudas a la vivienda a corto plazo, de manera que se facilite la transición de un modelo a otro con variaciones en la intensidad o la naturaleza de los servicios requeridos, sin perturbar la continuidad de la asistencia.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza»

[COM(2022) 304 final — 2022/0195 (COD)]

(2023/C 140/08)

Ponente: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 11.7.2022 Parlamento Europeo, 14.7.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en sección	10.1.2023
Aprobado en el pleno	25.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	201/4/11

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE coincide con la Comisión y el Parlamento Europeo en que el enfoque y las medidas anteriores destinadas a conservar la biodiversidad no han sido suficientes y acoge con satisfacción el objetivo general de la propuesta de Reglamento consistente en intensificar los esfuerzos de restauración de la naturaleza cuya finalidad es detener la pérdida de biodiversidad y situar la biodiversidad de Europa en la senda de la recuperación. Esto impondrá a los Estados miembros requisitos jurídicamente vinculantes. El CESE constata que el enfoque adoptado se ajusta a las decisiones de la COP15 de Montreal.

1.2. No obstante, el CESE desea formular una serie de observaciones y exponer sus inquietudes en relación con el establecimiento de los objetivos y la metodología adoptada por la Comisión. La deficiencia más grave consiste en que prácticamente no se tiene en cuenta el impacto económico en los usuarios de la tierra, en su mayoría privados, de las medidas que deben adoptarse necesariamente. El CESE ya señaló en su Dictamen sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2030 que «la protección de la biodiversidad no puede, desde el punto de vista económico, recaer en los agricultores y los propietarios de bosques. El suministro de este «bien y valor público» debe convertirse más bien en una interesante oportunidad de ingresos para estos. Considera además que en el nuevo Plan de Recuperación Económica puede incluirse una atención concreta a esta problemática a través de inversiones orientadas a proteger lo contemplado en la estrategia con personal y medios⁽¹⁾. Ni la Comisión ni los Estados miembros han seguido esta recomendación. En dictámenes anteriores, el CESE ha criticado, entre otras cosas, la desastrosa infrautilización de las medidas de Natura 2000. El Comité expresa su convencimiento de que el nuevo enfoque adoptado por la Comisión fracasará si no se dispone de financiación suficiente. Esto es esencial para compensar las pérdidas económicas (y también para remunerar los servicios de biodiversidad) que sufrirán los usuarios de la tierra cuando cambien a un uso más extensivo de la tierra para poder demostrar una mayor «biodiversidad». Por ello, el CESE pide que se cree un fondo europeo consagrado a la biodiversidad y que se exploren nuevas vías que permitan a las diferentes políticas de la UE (PAC, energía, vivienda, transporte, etc.) contribuir a la consecución de los objetivos vinculantes del Reglamento.

1.3. En cuanto a los aspectos financieros, el CESE pide que se lleve a cabo una evaluación previa de la superficie exacta de las tierras agrícolas, los bosques y los ríos a los que se refiere la propuesta del Reglamento. Además, el CESE llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de constituir una reserva financiera para compensar, en particular, a los agricultores y propietarios de bosques que se enfrentan al riesgo de una pérdida total de sus superficies de producción.

(1) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 — Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» [COM(2020) 380 final] (DO C 429 de 11.12.2020, p. 259).

1.4. Si bien es necesario restaurar la naturaleza en las zonas protegidas debido a su estado de deterioro, no todas las zonas restauradas pueden ni deben convertirse en zonas protegidas. Aunque el CESE considera «esencial» que «una parte de los espacios protegidos sea objeto de una protección estricta (con una gestión basada en la no intervención)»⁽²⁾, es aún más importante garantizar en todos los casos usos que preserven la biodiversidad. En la mayoría de ellas se debe aspirar a rehabilitar los ecosistemas sin excluir determinadas actividades económicas adaptadas. De hecho, las formas extensivas de uso agrícola y forestal han contribuido al alto nivel de biodiversidad que ahora es necesario proteger. Por ello debe prestarse apoyo adicional a estas formas de uso, cada vez más abandonadas en la actualidad por su baja viabilidad económica⁽³⁾. Así pues, «rehabilitación» tal vez sea un término científico y político más adecuado para garantizar un equilibrio entre la vida y la producción. El CESE recomienda, por lo tanto, sustituir el término «restauración» por «rehabilitación»⁽⁴⁾, sobre todo teniendo en cuenta que la naturaleza no es un elemento estático que pueda «restaurarse» a un estado original, como en el caso de una casa derruida o un coche averiado. En efecto, numerosos estudios —por ejemplo, en el caso de las turberas— demuestran que, pese a su elevado coste, las medidas de renaturalización no garantizan realmente una verdadera restauración plena del «estado original» en numerosos casos. Esta observación trae consigo una reflexión semántica: el objetivo del Reglamento no debería ser restaurar los hábitats a su estado natural, sino más bien restablecer los servicios ecosistémicos que se prestan en esos hábitats, apoyando por consiguiente el uso sostenible y multifuncional de estas zonas. El hombre ha cambiado la riqueza natural con el paso de los años, por lo que una «restauración de la naturaleza» resulta imposible desde el punto de vista científico. El cambio climático gradual también puede ser un factor que impide restablecer plenamente las condiciones en que se encontraban algunos ecosistemas en el pasado. En cambio, se considera realista el objetivo de garantizar la sostenibilidad de los hábitats contribuyendo a la viabilidad de los servicios ecosistémicos. El CESE desearía que se estableciera un marco político adecuado; considera que el documento de la Comisión es decepcionante a este respecto.

1.5. Un calendario fijo y unos umbrales estrictos no se adecuan perfectamente al carácter imprevisible de la naturaleza. Imponer plazos estrictos a los Estados miembros solo es adecuado en lo que respecta a las condiciones administrativas y de planificación que deben establecerse. No obstante, se requiere un enfoque flexible para tener en cuenta las necesidades, condiciones, oportunidades, situación de producción y de ingresos y puntos de partida específicos a cada espacio natural. La propuesta de Reglamento no aclara la priorización y asignación de las medidas de restauración que deben adoptar los Estados miembros y, por lo tanto, pone en peligro la consecución de resultados ambiciosos de manera eficiente en materia de costes. La toma de decisiones a nivel de los Estados miembros constituye claramente un principio justificado, ya que también garantiza el respeto de los derechos de los propietarios de tierras y refleja los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

1.6. El documento de la Comisión resulta decepcionante en cuanto a la evaluación de impacto global, que debería centrarse, en particular, en las cuestiones económicas, sociales y alimentarias, razón por la cual el CESE aboga por una evaluación de impacto adicional.

1.7. El CESE recomienda que se incluyan en la cobertura del 10 % las zonas adyacentes que inicialmente no son productivas, pero que también resultan valiosas desde el punto de vista de la biodiversidad. El CESE subraya que el texto establece objetivos especialmente ambiciosos para los agricultores y recuerda la importancia de tener en cuenta todos los medios naturales favorables a las especies. Sin embargo, es importante involucrar al conjunto de la sociedad en la mejora de nuestros ecosistemas. A este respecto, el CESE recuerda el principio de proporcionalidad de las medidas (reparto equitativo de las cargas, pero también de los beneficios) entre las distintas partes interesadas.

1.8. El CESE apoya el objetivo fijado, puesto que se trata de una ambición estratégica para el futuro de la Unión, y recomienda reforzar los objetivos fomentando —en particular, mediante actividades agrícolas extensivas— la restauración de todos los medios acuáticos, incluida la rehumidificación de las turberas, al mismo tiempo que se garantiza la sostenibilidad social y económica de la agricultura y la silvicultura.

1.9. El CESE es consciente de que necesitamos una política del agua completamente nueva en Europa. La política de drenar el agua de la naturaleza lo más rápidamente posible, que se ha seguido durante siglos, ha tenido muchas consecuencias negativas para la biodiversidad, pero entretanto —en parte como consecuencia del cambio climático— también se están haciendo patentes las consecuencias negativas para la silvicultura y la agricultura (sequías/incendios) y los habitantes (inundaciones). El CESE subraya, así, que el agua debe volver a la naturaleza o mantenerse en ella, sin olvidar que la actividad humana sigue siendo beneficiosa en numerosos contextos, en particular gracias al mantenimiento de los ríos.

(2) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 — Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» [COM(2020) 380 final] (DO C 429 de 11.12.2020, p. 259).

(3) Documento informativo del CESE sobre los «Beneficios de la ganadería extensiva y de los fertilizantes orgánicos en el contexto del Pacto Verde Europeo».

(4) «Rehabilitar» significa centrarse en el restablecimiento de determinadas funciones ecológicas.

1.10. El CESE recomienda limitar la ocupación de terrenos en detrimento de los espacios naturales. Preconiza, asimismo, la creación de espacios verdes en las ciudades y la desimpermeabilización del suelo urbano a fin de mitigar con éxito los efectos del cambio climático de aquí a 2030.

1.11. El CESE apoya la creación de un mecanismo de salvaguardia en el marco de la política pesquera común en lo que respecta a los objetivos de restauración de los medios marinos. Asimismo, promueve la concesión de ayudas financieras europeas para estimular la búsqueda de soluciones innovadoras y la mejora de los conocimientos relativos a estos ecosistemas.

1.12. El CESE subraya que debe reconocerse plenamente la perspectiva económica y social en el contexto de la restauración de la naturaleza. Reconocer y garantizar la sostenibilidad económica y social es un requisito previo para que se acepte y se aplique satisfactoriamente la legislación propuesta, ya que los resultados dependerán en gran medida de la motivación, el apoyo y la futura participación de los propietarios de tierras y otros agentes sobre el terreno. Es de suma importancia respetar los derechos de los propietarios de tierras mediante una comunicación abierta, la participación activa y la plena compensación monetaria de todas las posibles pérdidas económicas. A este respecto, el CESE destaca el potencial de los enfoques basados en la acción voluntaria y los incentivos económicos.

1.13. El CESE recomienda que la Unión ponga en marcha un mecanismo de apoyo a la creación y el desarrollo de sectores forestales para las actividades anteriores a la plantación y posteriores a la tala de árboles, a fin de permitir el aprovechamiento económico de la agrosilvicultura.

1.14. El CESE advierte del riesgo de repercusiones negativas en el relevo generacional del sector agrícola y reitera su recomendación ⁽⁵⁾ de reforzar el atractivo de los pueblos y los entornos rurales garantizando las posibilidades de mantener unas condiciones de vida económicamente viables que se basen en el uso sostenible de los recursos naturales.

2. Introducción

2.1. En un contexto mundial en el que los científicos alertan de las consecuencias del calentamiento del planeta para el futuro de nuestras sociedades, la Comisión Europea ha demostrado su compromiso elaborando la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, acompañada de objetivos ambiciosos para todos los Estados miembros de aquí a 2030 y 2050. El 22 de junio de 2022, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza. Si bien la conservación y la restauración de la naturaleza en la Unión estaban reguladas principalmente hasta ahora por las Directivas sobre los hábitats y las aves, así como por las Metas de Aichi, la Comisión ha optado por un nuevo marco vinculante para garantizar que los Estados miembros apliquen eficazmente las medidas de restauración.

2.2. A escala de la Unión, los trabajos de la Agencia Europea de Medio Ambiente han confirmado que, en la actualidad, el 81 % de los hábitats naturales protegidos se encuentran en mal estado. Solo el 9 % ha experimentado una mejora. Además, el 84 % de las turberas, esenciales para capturar y almacenar carbono y filtrar el agua, se encuentran en mal estado de conservación y, en la última década, el 71 % de los peces de agua dulce y el 60 % de los anfibios han registrado una disminución de sus poblaciones. Sin embargo, más de la mitad del PIB mundial depende de la naturaleza y de los servicios que esta ofrece, y más del 75 % de los cultivos alimentarios mundiales dependen de la polinización animal ⁽⁶⁾

2.3. Por otra parte, la propuesta de legislación europea se enmarca en el Decenio de las Naciones Unidas sobre la Restauración de los Ecosistemas, dirigido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Se trata de un gran movimiento mundial que tiene por objetivo acelerar los proyectos de restauración y garantizar que el mundo avance hacia un futuro sostenible. La restauración de los ecosistemas degradados es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente los relacionados con el cambio climático, la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria.

2.4. El enfoque de la Comisión, que en un principio se articuló en torno a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 que proponía objetivos voluntarios, se reforzó rápidamente con propuestas de textos vinculantes para los Estados miembros. Al igual que la comunidad internacional, la Comisión se ha visto obligada a reaccionar rápidamente ante las muestras de declive de la biodiversidad y las consecuencias expuestas en las recientes publicaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC). De este modo, en medio de las negociaciones internacionales en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Comisión ha optado por asumir un papel de liderazgo con el fin de situar a Europa en la senda de la restauración de todos sus ecosistemas de aquí a 2050.

⁽⁵⁾ Documentos informativos del CESE «Evaluación del impacto de la PAC en el relevo generacional» y «Evaluación del impacto de la PAC en el desarrollo territorial de las zonas rurales».

⁽⁶⁾ IP/22/3746.

2.5. Así pues, la propuesta pretende imponer objetivos jurídicamente vinculantes a los Estados miembros. El objetivo general es contribuir a la recuperación continua, a largo plazo y sostenida de una naturaleza rica en biodiversidad y resiliente en todas las zonas terrestres y marítimas de la Unión mediante la restauración de los ecosistemas. Esto obligará a los Estados miembros a poner en marcha, sin demora, medidas de restauración eficaces y basadas en la superficie que, en conjunto, abarcarán de aquí a 2030 al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la Unión y, de aquí 2050, la totalidad de los ecosistemas que deben restaurarse.

2.6. Estas disposiciones responden y están ligadas a los objetivos establecidos en las Directivas sobre los hábitats y las aves, la Directiva marco sobre el agua, la Directiva marco sobre la estrategia marina y el Reglamento sobre especies exóticas invasoras, así como en los objetivos de la PAC, los objetivos de la iniciativa de la UE sobre los polinizadores o incluso la Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030.

2.7. Este texto, que se incorporará directamente a las políticas nacionales de los Estados miembros, es de carácter innovador porque aborda tanto los retos climáticos como los relacionados con la biodiversidad. Ciertamente, aunque se lleva mucho tiempo alertando a los responsables políticos acerca de los retos del calentamiento global, solo recientemente los científicos han puesto de manifiesto el vínculo directo existente entre el cambio climático y las graves consecuencias para la biodiversidad. De una manera poco habitual, la Comisión anima a que se tengan en cuenta los retos en su conjunto y va más allá de las políticas compartimentadas que se han aplicado hasta la fecha.

3. Análisis de la propuesta de Reglamento

3.1. La propuesta de Reglamento suscita una serie de profundos interrogantes y preocupaciones tanto por la elección de los objetivos que deben alcanzarse en un período de tiempo limitado como por la elección de las definiciones y los indicadores. Por ejemplo, algunas medidas se basan en conceptos derivados de los derechos de la naturaleza, por lo que la propuesta de Reglamento debería hacer referencia a este aspecto en aras de una mejor comprensión. Además, debe aclararse en qué medida se respeta la subsidiariedad de los Estados miembros en relación con determinados aspectos. En particular, en lo que se refiere al artículo 10, que contiene indicadores para la restauración de los ecosistemas forestales, cabe señalar que la responsabilidad de la silvicultura recae fundamentalmente en los Estados miembros (7).

3.2. No es fácil emitir un dictamen sobre una propuesta de Reglamento que tiene por objeto restaurar los ecosistemas de los Estados miembros sin conocer exactamente cuáles son los retos a los que estos deberán enfrentarse ni los esfuerzos que tendrán que realizar. En efecto, el proyecto de Reglamento prevé la redacción y la implantación de «planes nacionales de recuperación», que deberán basarse en los últimos análisis científicos nacionales.

3.3. Los términos utilizados en la propuesta de Reglamento revisten la máxima importancia en la medida en que armonizan y determinan para los Estados miembros la base de los objetivos que deben alcanzarse. Si bien las definiciones de «buen estado», «superficie de referencia favorable» y «calidad y cantidad suficientes de los hábitats de las especies» deben corresponder a un lenguaje científico consensuado, su aplicación en la práctica presenta ciertas limitaciones. Bajo estas definiciones científicas subyacen sin duda consideraciones políticas. ¿Cómo se selecciona una «superficie de referencia favorable»? ¿Quién determinará la «calidad y cantidad suficiente» del hábitat de una especie? La ausencia de un umbral de referencia anterior limita la claridad de los objetivos y la posibilidad de expresar una opinión informada sobre el texto. El CESE subraya que, al cuantificar según lo previsto en el artículo 11 de la propuesta de Reglamento, es correcto considerar la pérdida de biodiversidad de un período pasado (la Comisión propone de forma arbitraria setenta años) y los probables cambios futuros de las condiciones medioambientales. Debe evitarse el riesgo de que las disparidades nacionales en la aplicación de las medidas propuestas acaben distorsionando la competencia entre los agricultores de la UE. Por otra parte, si el proyecto de Reglamento prevé una mejora continua de los ecosistemas cuyo éxito debe evaluarse cada tres años a partir de 2030. Pero ¿qué ocurre con los ecosistemas que tardan más o menos tiempo en rehabilitarse? Cabe preguntarse si pueden medirse mejoras significativas con unos períodos de notificación tan breves. En ese caso, ¿se considerará responsables a los Estados miembros cuando meramente lo que sucede es que la naturaleza necesita más tiempo para evolucionar?

3.4. El CESE considera que las zonas situadas dentro de la actual red de zonas protegidas, en particular los espacios Natura 2000, deben tener prioridad para la restauración a fin de liberar todo el potencial de dichas zonas. Esto contribuye en mayor medida al objetivo de lograr un buen estado de los hábitats enumerados en el anexo I de la Directiva sobre hábitats. Centrarse en las medidas de restauración en las zonas protegidas no solo garantiza los beneficios duraderos de las medidas de restauración, sino que también ayuda a evitar posibles conflictos de intereses relacionados con el uso del suelo. Por lo tanto, el CESE considera que el requisito, muy amplio y estricto, de no deterioro de los hábitats situados también fuera de la red de zonas protegidas es desequilibrado y desproporcionado.

(7) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Justicia climática» (Dictamen de iniciativa) (DO C 81 de 2.3.2018, p. 22) y Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Documento de reflexión "Hacia una Europa sostenible en 2030"» [COM(2019) 22 final] (DO C 14 de 15.1.2020, p. 95).

3.5. El mecanismo de rendición de cuentas de los Estados miembros para la aplicación de las medidas de restauración y la consecución de los objetivos incluye pocos detalles acerca del seguimiento de los objetivos. Esta falta de precisión suscita preocupación en cuanto al reparto equitativo de las medidas entre los Estados miembros, los diferentes sectores y los distintos grupos de personas. En realidad, la decisión de optar por un Reglamento presenta ventajas reales en cuanto a la armonización de los esfuerzos entre los Estados miembros y el mantenimiento de la igualdad de condiciones, pero no deja suficiente margen para que los Estados miembros tomen decisiones sobre el restablecimiento en función de sus necesidades y circunstancias nacionales. Si bien los objetivos han de ir acompañados de un mecanismo de seguimiento y notificación, debe reducirse al mínimo toda carga administrativa añadida. Es preciso utilizar en la medida de lo posible los mecanismos existentes a escala nacional y de la UE para realizar la evaluación continua y notificar sobre los progresos realizados.

4. Retos para los hábitats agrícolas y silvícolas de la Unión

4.1. *Objetivos generales de restauración de los ecosistemas agrícolas*

El CESE toma nota de que la mayoría de los objetivos de restauración conciernen a superficies agrícolas privadas. Por lo tanto, los objetivos solo podrán alcanzarse si se cuenta con la plena aceptación de los agricultores. Unas restricciones reglamentarias adicionales en materia de gestión —que podrían ser necesarias para aumentar la biodiversidad en las tierras de cultivo— pueden, no obstante, suponer una carga adicional para unas actividades agrícolas ya de por sí muy reguladas. El CESE resalta⁽⁸⁾ que el coste de la protección de la biodiversidad no puede, desde el punto de vista económico, recaer en los agricultores y los propietarios de bosques. El suministro de este «bien y valor público» debe convertirse más bien en una interesante oportunidad de ingresos para estos. El éxito de los objetivos de restauración requerirá inevitablemente un apoyo firme y duradero por parte de los hombres y las mujeres que trabajan para alimentar a Europa. Precisamente aquí la propuesta de la Comisión decepciona, ya que no aborda esta cuestión económica clave, como tampoco lo hicieron las anteriores estrategias y programas de acción de la Comisión en materia de biodiversidad. Por lo tanto, es probable que esto sea el camino directo hacia el fracaso del Reglamento.

4.2. *El objetivo de rehumidificación de las turberas drenadas establecido en el artículo 9 del Reglamento*

Este objetivo tendrá repercusiones económicas significativas en las actividades profesionales y afecta especialmente a determinadas regiones de algunos Estados miembros. Para estas regiones, el objetivo propuesto podría ser demasiado ambicioso si se quieren equilibrar los diferentes fines. El CESE señala que mantener el uso productivo de turberas restauradas y rehumidificadas de formas alternativas requiere viabilidad económica. Además, teniendo en cuenta el calendario previsto para la consecución de este objetivo, en un estudio realizado en 2012 por investigadores en más de 620 zonas de restauración ecológica en humedales, se llegó a la conclusión de que, incluso después de cien años, estas operaciones solo permitieron, por término medio, recuperar entre el 65 y el 70 % de la biodiversidad autóctona y de las diversas funciones hidrológicas y ecológicas (filtración del agua, almacenamiento de carbono) en comparación con un ecosistema de referencia adecuado y no degradado. Esto plantea dudas en torno al plazo de restauración previsto en el calendario de la Comisión y sobre el objetivo ecológico. Sin embargo, mientras que las turberas apenas representan el 3 % de la superficie terrestre, capturan un tercio del dióxido de carbono atrapado en el suelo. Por lo tanto, representan un sector altamente estratégico para la lucha contra el cambio climático.

4.3. *El objetivo de restauración de la conectividad natural de los ríos establecido en el artículo 7*

El cambio adverso de nuestro clima y los problemas de gestión del agua crean un entorno cada vez más degradado. El agua no solo reviste interés y valor en el plano natural, sino que también plantea un reto para la sostenibilidad y, por ende, para la seguridad. Unas veces, se trata de drenar el exceso de agua, y otras, de retenerla y de ayudar a los ciclos naturales. El CESE está de acuerdo en que, para restablecer la conexión natural de los ríos y las funciones naturales de las llanuras aluviales asociadas, se pueden transformar las barreras que impiden la conexión longitudinal y lateral de las aguas superficiales, bajo una estricta supervisión técnica. No obstante, el CESE llama la atención sobre el riesgo de inundación que puede ser consecuencia de la supresión de las infraestructuras hidráulicas. La restauración de la biodiversidad requiere agua, por lo que las intervenciones estratégicas pueden ofrecer una oportunidad para gestionar el agua y dirigirla a las zonas donde se necesita. Es necesario preservar el agua en los paisajes y evitar que fluya con demasiada rapidez. El verano de 2022 fue para Europa un ejemplo llamativo de los riesgos de sequía a los que nos enfrentamos. El CESE recomienda que se entable un diálogo a este respecto con la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El CESE recomienda también que se anime a los Estados miembros a poner en marcha proyectos de infraestructura verde que puedan contribuir a combinar la mejora de la protección contra las inundaciones, la conservación de las zonas acuáticas sensibles e importantes para la biodiversidad a escala europea y el desarrollo económico y turístico. A este respecto, el CESE recuerda el caso de ríos como el Danubio o el Elba, cuyo desbordamiento ha causado graves daños⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 — Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» [COM(2020) 380 final] (DO C 429 de 11.12.2020, p. 259).

⁽⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa [COM(2013) 249 final] (DO C 67 de 6.3.2014, p. 153).

4.4. El objetivo de invertir el declive de los polinizadores

El CESE no puede sino apoyar esta medida, que representa un reto de primer orden para la seguridad alimentaria. No obstante, el Comité señala que la propuesta de Reglamento no contempla ninguna medida relativa a los recursos alimentarios disponibles para los polinizadores. La viabilidad a largo plazo de estas especies no puede garantizarse sin la creación de infraestructuras melíferas suficientes para garantizar una alimentación sostenible para los polinizadores. También son esenciales los lugares de nidificación y un entorno libre de sustancias tóxicas.

4.5. Los objetivos agrícolas establecidos en el artículo 9 del Reglamento

El CESE expresa su preocupación por el objetivo de cubrir el 10 % de la superficie agraria utilizada de la UE con elementos paisajísticos de gran diversidad. Resulta especialmente problemático que, de conformidad con el anexo IV, estas superficies no puedan utilizarse para la agricultura productiva (incluida la producción de pasto y forraje). No hay que olvidar que en muchas zonas una gran diversidad biológica depende, en primer lugar, del cultivo (en particular, el pastoreo en pastos alpinos, prados pobres de siega o prados de siega). Excluir desde el principio la explotación de estas superficies representa, por lo tanto, una condición excesiva que debería suprimirse. Además, a principios de 2022, se nos recordó de manera especial la importancia de la soberanía alimentaria para hacer frente a los numerosos peligros que se avecinan. Ahora bien, la cobertura del 10 % de la superficie agrícola utilizada garantizaría, sin duda, una mejora de la biodiversidad esencial para la productividad agrícola, pero también daría lugar a una pérdida de rendimientos considerable. Por lo tanto, el objetivo del 10 % no debería centrarse únicamente en las parcelas agrícolas, sino que también debería abarcar las zonas circundantes. Por ejemplo, los arcones de las carreteras y los caminos rurales son sumamente importantes para la biodiversidad. Estas superficies podrían albergar franjas de flores favorables a los polinizadores y los organismos beneficiosos. Además, estos elementos paisajísticos solo serán plenamente eficaces si forman parte de una red. Así pues, los estudios demuestran la conveniencia de instalar varias franjas de flores que formen una red, en lugar de una gran isla de flores. Por último, el CESE recuerda también que debe prestarse la misma atención a todos los hábitats naturales, de modo que todas las especies vivas en los diferentes entornos puedan beneficiarse. A modo de ejemplo, la avefría o la alondra común no se benefician en modo de alguno de setos o lindes. Por lo tanto, la política de conservación debe aplicarse al conjunto de la superficie o de la utilización de las superficies, más allá de las superficies agrícolas y forestales, teniendo en cuenta las diferentes necesidades de nuestras sociedades.

4.6. Los objetivos forestales contemplados en el artículo 10 del Reglamento

La restauración de los hábitats forestales degradados en Europa es un reto importante para la adaptación de nuestras sociedades al cambio climático y para la contribución de las actividades económicas a la consecución de los objetivos de biodiversidad. Los objetivos generales de la propuesta de Reglamento ya forman parte iniciativas internacionales y se enmarcan en un enfoque global adoptado a escala planetaria. El CESE celebra la voluntad política de la Comisión de lograr que los Estados miembros restauren sus hábitats forestales⁽¹⁰⁾. No obstante, subraya que, debido a las condiciones heterogéneas de los bosques en toda Europa, las medidas de restauración pueden adaptarse a las condiciones locales, siempre que la competencia entre los propietarios de bosques europeos no se vea distorsionada. Destaca, asimismo, la importancia de integrar esta restauración en el contexto paisajístico de las zonas geográficas afectadas y de tener en cuenta las catástrofes climáticas que afectan actualmente a Europa (incendios, megaincendios, etc.). El uso del suelo en un paisaje determinado está interconectado, por lo que debe responder a exigencias a la vez medioambientales y socioeconómicas. Por ejemplo, las medidas de reforestación que se llevan a cabo en detrimento de las tierras agrícolas pueden generar pérdidas económicas para las comunidades locales y no ser sostenibles, mientras que la integración de los árboles autóctonos⁽¹¹⁾ en un enfoque agroforestal podría ser más adecuada y granjearse el apoyo local. Así pues, es importante orientar a los Estados miembros hacia enfoques que concilien la preservación de los recursos naturales y el desarrollo económico. El objetivo forestal no podrá alcanzarse sin un apoyo continuo a la creación y el desarrollo de sectores forestales para las actividades anteriores a la plantación y posteriores a la tala de árboles, a fin de permitir un aprovechamiento económico de la agrosilvicultura.

5. Retos para los hábitats urbanos de la Unión

5.1. El reto de la reintroducción de la naturaleza en las ciudades es un objetivo esencial que cuenta con el apoyo del CESE. No cabe ninguna duda acerca de la importancia de la ecologización de nuestras ciudades europeas para el bienestar de nuestra ciudadanía y la sostenibilidad de nuestra biodiversidad. Las temperaturas caniculares que se registraron en Europa en julio de 2022 recuerdan el papel esencial de los árboles para reducir la temperatura en las ciudades. Ciertamente, los árboles permiten reducir la temperatura de la superficie hasta en 12 °C.

5.2. Además, en la actualidad, las ciudades europeas cubren superficies considerables que obstaculizan el desplazamiento de las especies y obran en detrimento de su hábitat. Resulta esencial animar a los Estados miembros a que adopten medidas que limiten la ocupación de los espacios naturales. Estas medidas no deben basarse en programas que proponen canjear terrenos.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima» [COM(2021) 568 final — 2021/0206 (COD)] (DO C 152 de 6.4.2022, p. 158).

⁽¹¹⁾ Árboles que tienen su hábitat en una región poblada por su propia especie, sin intervención humana.

5.3. Por último, el objetivo de restaurar la biodiversidad en las ciudades debería reforzarse mediante la creación de infraestructuras verdes como parte integrante del desarrollo de zonas residenciales. Los parques, los senderos, los tejados y los muros vegetales mejoran el clima urbano con el menor coste. A este respecto, el CESE recuerda las recomendaciones formuladas en el Dictamen NAT/607 ⁽¹²⁾.

6. Retos para los medios marinos de la Unión

6.1. Los objetivos de restauración de los medios marinos son esenciales para la conservación de la biodiversidad, teniendo en cuenta el número de especies y ecosistemas que albergan y su importancia estratégica frente al cambio climático. El CESE apoya los objetivos propuestos para restaurar aquellos entornos marinos en los que está demostrado que la actividad humana ha provocado un desequilibrio en los ecosistemas. Más allá de la protección de las especies y la restauración de los hábitats, también deben adoptarse medidas de pesca responsable y de reducción de la contaminación. El CESE apoya la creación de un mecanismo de salvaguardia en el marco de la política pesquera común en lo que respecta a la gestión de los efectos negativos en los medios marinos. Ciertamente, la consecución de los objetivos para los medios marinos requiere que los Estados miembros se pongan de acuerdo para gestionar de forma conjunta los recursos pesqueros. Ahora bien, habida cuenta de la importancia de la acción en favor de estos medios, la Comisión debería ser capaz de intervenir para garantizar la consecución de los objetivos de protección y restauración.

6.2. Además, el CESE destaca el papel fundamental de los medios marinos en la lucha contra el cambio climático. Mantener la capacidad de captación de carbono de los océanos es una cuestión estratégica para nuestro futuro. Por lo tanto, la Unión debe prestar apoyo financiero a la innovación y la investigación para fomentar la búsqueda de soluciones innovadoras y la mejora del conocimiento de estos ecosistemas. Por ejemplo, los trabajos realizados han demostrado la importancia de los pequeños fondos costeros, que constituyen hábitats esenciales para muchas especies de peces, que crecen en ellos antes de llegar a las zonas en las que transcurre su vida adulta. Sin embargo, estas zonas se ven a menudo degradadas por el desarrollo de las zonas costeras (puertos, diques, etc.), por lo que es necesario buscar nuevas soluciones. Así pues, en la rada de Tolón y del Vieux Port de La Seyne-sur-Mer se han llevado a cabo experimentos para crear arrecifes y praderas marinas artificiales. El reto ecológico global de esta acción es revitalizar las funciones ecológicas del medio costero.

7. Retos financieros de la restauración de la naturaleza

7.1. El CESE subraya la notable voluntad política de la que hace gala la Comisión con este Reglamento ambicioso e innovador para la Unión. No obstante, recuerda que la voluntad política llega a su límite cuando no está respaldada por una ambición financiera a la altura de los compromisos contraídos. A este respecto, el trabajo realizado por la Comisión para aclarar en mayor medida los posibles costes de la restauración de los ecosistemas ofrece una primera visión general del compromiso que deberán contraer los Estados miembros, aunque también plantea interrogantes. En efecto, este trabajo indica una relación coste-beneficio de uno a ocho para la preservación de la biodiversidad, pero no aclara el impacto económico, social y cultural de la consecución de los objetivos. ¿Cuál será el impacto económico y social de las medidas de restauración aplicadas a las tierras? El CESE pide que se lleve a cabo una evaluación previa de la superficie exacta de tierras agrícolas, bosques y ríos que entrará en el ámbito de aplicación de las propuestas del Reglamento. El CESE recuerda asimismo las observaciones formuladas en el Dictamen NAT/786 ⁽¹³⁾, en el que se abogó por una financiación que estuviera a la altura de los retos. Por ejemplo, la red Natura 2000, que ofrece una oportunidad única en Europa para mejorar la calidad de los hábitats naturales importantes, solo pone a disposición el 20 % de los fondos prometidos y necesarios para las medidas. El CESE presta especial atención a los compromisos financieros anunciados por la Comisión. Recuerda la importancia de asignar fondos que estén a la altura de las expectativas, ya que, de lo contrario, una normativa adicional no produciría ningún resultado.

7.2. El CESE advierte del riesgo de que no se produzca un relevo generacional en el sector agrícola. La fijación de objetivos inconciliables con la realidad de las explotaciones agrícolas provocará graves dificultades financieras para este sector, al que ya le cuesta encontrar profesionales. La Comisión debe prestar especial atención al impacto financiero al que se enfrentan estas explotaciones con el fin de garantizar su viabilidad a largo plazo, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo de prácticas que tengan en cuenta los retos climáticos.

Bruselas, 25 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa [COM(2013) 249 final] (DO C 67 de 6.3.2014, p. 153).

⁽¹³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030 — Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas» [COM(2020) 380 final] (DO C 429 de 11.12.2020, p. 259).

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron como mínimo un cuarto de los votos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 3.4

Enmienda 11

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE considera que las zonas situadas dentro de la actual red de zonas protegidas, en particular los espacios Natura 2000, deben tener prioridad para la restauración a fin de liberar todo el potencial de dichas zonas. Esto contribuye en mayor medida al objetivo de lograr un buen estado de los hábitats enumerados en el anexo I de la Directiva sobre hábitats. Centrar las medidas de restauración en las zonas protegidas no solo garantiza los beneficios duraderos de las medidas de restauración, sino que también ayuda a evitar posibles conflictos de intereses relacionados con el uso del suelo. Por lo tanto, el CESE considera que el requisito, muy amplio y estricto, de no deterioro de los hábitats situados también fuera de la red de zonas protegidas es desequilibrado y desproporcionado.</p>	<p>El CESE considera que las zonas situadas dentro de la actual red de zonas protegidas, en particular los espacios Natura 2000, deben tener prioridad para la restauración a fin de liberar todo el potencial de dichas zonas. Esto contribuye en mayor medida al objetivo de lograr un buen estado de los hábitats enumerados en el anexo I de la Directiva sobre hábitats. Prestar especial atención a los espacios Natura 2000 puede garantizar la aplicación de la Directiva sobre hábitats ya aprobada en 1992 y también ayudar a evitar posibles conflictos de intereses relacionados con el uso del suelo</p>

Resultado de la votación:

A favor 91

En contra 108

Abstenciones 18

Punto 4.2

Enmienda 12

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El objetivo de rehumidificación de las turberas drenadas establecido en el artículo 9 del Reglamento</p> <p>Este objetivo tendrá repercusiones económicas significativas en las actividades profesionales y afecta especialmente a determinadas regiones de algunos Estados miembros. Para estas regiones, el objetivo propuesto podría ser demasiado ambicioso si se quieren equilibrar los diferentes fines. El CESE señala que mantener el uso productivo de turberas restauradas y rehumidificadas de formas alternativas requiere viabilidad económica. Además, teniendo en cuenta el calendario previsto para la consecución de este objetivo, en un estudio realizado en 2012 por investigadores en más de 620 zonas de restauración ecológica en humedales, se llegó a la conclusión de que, incluso después de cien años, estas operaciones solo permitieron, por término medio, recuperar entre el 65 y el 70 % de la biodiversidad autóctona y de las diversas funciones hidrológicas y ecológicas (filtración del agua, almacenamiento de carbono) en comparación con un ecosistema de referencia adecuado y no degradado. Esto plantea dudas en torno al plazo de restauración previsto en el calendario de la Comisión y sobre el objetivo ecológico. Sin embargo, mientras que las turberas apenas representan el 3 % de la superficie terrestre, capturan un tercio del dióxido de carbono atrapado en el suelo. Por lo tanto, representan un sector altamente estratégico para la lucha contra el cambio climático.</p>	<p>El objetivo de rehumidificación de las turberas drenadas establecido en el artículo 9 del Reglamento</p> <p>Este objetivo tendrá repercusiones económicas significativas en las actividades profesionales y afecta especialmente a determinadas regiones de algunos Estados miembros. Para estas regiones, el objetivo propuesto podría repercutir de forma particular en el equilibrio entre los diferentes fines. El CESE es consciente de la especial importancia de las turberas para la biodiversidad y la protección del clima y considera que los objetivos de la Comisión (medidas de restauración en el 70 % de las turberas drenadas, incluida la rehumidificación del 50 % de aquí a 2050⁽³⁾) son un compromiso entre los intereses económicos y ecológicos. Además, teniendo en cuenta el calendario previsto para la consecución de este objetivo, en un estudio realizado en 2012 por investigadores en más de 620 zonas de restauración ecológica en humedales, se llegó a la conclusión de que, incluso después de cien años, estas operaciones solo permitieron, por término medio, recuperar entre el 65 y el 70 % de la biodiversidad autóctona y de las diversas funciones hidrológicas y ecológicas (filtración del agua, almacenamiento de carbono) en comparación con un ecosistema de referencia adecuado y no degradado. Esto plantea dudas en torno al plazo de restauración previsto en el calendario de la Comisión y sobre el objetivo ecológico. Sin embargo, mientras que las turberas apenas representan el 3 % de la superficie terrestre, capturan un tercio del dióxido de carbono atrapado en el suelo. Por lo tanto, representan un sector altamente estratégico para la lucha contra el cambio climático.</p>

Resultado de la votación:

A favor	99
En contra	104
Abstenciones	18

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al etiquetado de los alimentos ecológicos para animales de compañía»

[COM/(2022) 659 final — 2022/0390(COD)]

(2023/C 140/09)

Ponente: **Arnaud SCHWARTZ**

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 8.12.2022
Base jurídica	Artículo 43, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente
Aprobado en la sección	10.1.2023
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	187/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de Reglamento sobre el etiquetado de los alimentos ecológicos para animales de compañía y pide que se adopte rápidamente para garantizar la continuidad de las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos ⁽¹⁾.

1.2. El CESE considera que el sector de los alimentos para animales tiene un papel que desempeñar en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y que estas nuevas disposiciones en materia de etiquetado permitirán desarrollar y reforzar el sector, ya sea mediante la venta a consumidores que prefieren productos ecológicos o mediante la posibilidad de crear valor añadido para los subproductos ecológicos. De este modo, el sector estará en condiciones de contribuir, aunque sea moderadamente, a la consecución del objetivo de destinar el 25 % de la superficie agrícola de la UE a la agricultura ecológica antes de 2030, tal como prevén las estrategias «De la Granja a la Mesa» y «Biodiversidad» y el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica de la UE.

1.3. El CESE anima a la Comisión y a las instituciones europeas a que comuniquen sobre este nuevo Reglamento y sus objetivos con el fin de aumentar aún más la demanda de productos ecológicos y reforzar la confianza que los consumidores depositan en ellos.

1.4. Dado que los alimentos para animales de compañía se destinan a la venta a los consumidores, el CESE recomienda que el sector participe y sea consultado sobre los trabajos legislativos relativos a la sostenibilidad de los alimentos, como el etiquetado de los alimentos sostenibles, el comportamiento medioambiental de los productos y los envases sostenibles ⁽²⁾.

2. Antecedentes

2.1. El nuevo Reglamento de la UE sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos ⁽³⁾, que entró en vigor el 1 de enero de 2022, ha introducido requisitos estrictos para el etiquetado de los alimentos, los piensos para animales y los alimentos ecológicos para animales de compañía. Mientras que anteriormente, con arreglo a normas nacionales o privadas, los alimentos para animales de compañía, en particular para gatos y perros, podían etiquetarse como ecológicos aunque no todos sus ingredientes agrícolas lo fueran, desde el 1 de enero de 2022 esto ya no es posible.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo (DO L 150 de 14.6.2018, p. 1).

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Hacia un marco de etiquetado de alimentos sostenibles que permita a los consumidores optar por alimentos sostenibles» (Dictamen de iniciativa) (DO C 75 de 28.2.2023, p. 97).

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 834/2007 del Consejo (DO L 150 de 14.6.2018, p. 1).

2.2. Por consiguiente, el 28 de noviembre de 2022, la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento sobre el etiquetado de los alimentos ecológicos para animales de compañía ⁽⁴⁾, con el fin de establecer normas específicas de etiquetado para los alimentos para animales de compañía. El objetivo es permitir que los alimentos para animales de compañía, en particular para gatos y perros, lleven el logotipo de producción ecológica de la Unión Europea, siempre que cumplan los estrictos criterios establecidos por el legislador europeo.

2.3. Las normas de etiquetado propuestas para los alimentos ecológicos para animales de compañía reflejan las normas de etiquetado aplicables a los alimentos: para etiquetarse como productos ecológicos y llevar el logotipo de producción ecológica de la Unión Europea, al menos el 95 % en peso de los ingredientes agrícolas tendrá que ser ecológico (en caso de que menos del 95 % de estos ingredientes sea ecológico, la referencia a lo ecológico solo podrá utilizarse en la lista de ingredientes en relación con los ingredientes ecológicos, con una indicación del porcentaje total de ingredientes ecológicos en proporción a la cantidad total de ingredientes agrícolas).

3. Observaciones generales

3.1. El CESE reitera su apoyo al plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica de la UE ⁽⁵⁾ y reconoce el papel que desempeña la agricultura ecológica en la consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo y, en particular, las medidas destinadas a aumentar aún más la demanda de productos ecológicos y reforzar la confianza que depositan en ellos los consumidores.

3.2. En este contexto, el CESE reconoce la necesidad de adoptar esta propuesta de Reglamento lo antes posible a fin de permitir el uso del logotipo de producción ecológica de la Unión Europea para los alimentos para animales de compañía que no estén compuestos al 100 % (pero al menos al 95 % en peso) por ingredientes procedentes de la producción ecológica, como es efectivamente el caso de determinados productos. No obstante, el CESE pide que se prevea en el futuro una aplicación concomitante de este tipo de acto legislativo con la entrada en vigor del texto de base, con el fin de evitar una situación de vacío jurídico desfavorable tanto para los productores como para los consumidores o compradores.

3.3. El CESE apoya las normas de etiquetado propuestas para los alimentos ecológicos para animales de compañía, habida cuenta del elevado porcentaje de ingredientes ecológicos que se requiere (95 % en peso) y la similitud con las normas aplicables a los alimentos ecológicos, lo que fomenta un uso uniforme del logotipo de la Unión Europea y una comprensión más fácil por parte de los consumidores a los que están dirigidos estos dos tipos de productos.

3.4. El CESE recuerda que, si bien los productos ecológicos representan un pequeño porcentaje de los alimentos para animales de compañía, este sector está en plena expansión (un crecimiento anual del 3,1 % y presencia de al menos un animal de compañía en el 46 % de los hogares europeos ⁽⁶⁾). Según datos del propio sector, la tendencia a «humanizar» los animales de compañía induce a numerosos propietarios de animales de compañía a buscar alimentos que reflejen sus propias preferencias, lo que da lugar a la adquisición de productos de gama alta, en particular, los ecológicos ⁽⁷⁾. Por lo tanto, el CESE acoge con satisfacción estas nuevas disposiciones en materia de etiquetado, que podrán estimular este mercado de alimentos ecológicos para animales de compañía, ya sea mediante la venta a consumidores que prefieren productos ecológicos o mediante la posibilidad de crear valor añadido para los subproductos ecológicos.

3.5. El CESE considera, por lo tanto, que estas nuevas disposiciones en materia de etiquetado podrán contribuir, aunque sea moderadamente, a la consecución del objetivo de destinar el 25 % de la superficie agrícola de la UE a la agricultura ecológica antes de 2030, tal como prevén las estrategias «De la Granja a la Mesa» y «Biodiversidad» y el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica de la UE, que emanan del Pacto Verde Europeo.

3.6. El CESE acoge favorablemente la aplicación de las disposiciones sobre la información obligatoria relativa a la procedencia de los alimentos en lo que respecta a las materias primas utilizadas en la composición de los alimentos para animales de compañía, que prevén la utilización de las siguientes indicaciones: «Agricultura UE», «Agricultura no UE», «Agricultura UE/no UE», «Agricultura + nombre de un país» o «Agricultura + nombre de un país y de una región».

⁽⁴⁾ Propuesta de Reglamento relativo al etiquetado de los alimentos ecológicos para animales de compañía (COM/2022/659 final).

⁽⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica» [COM (2021) 141 final] (DO C 517 de 22.12.2021, p. 114).

⁽⁶⁾ Fuente: Federación Europea de la Industria de los Alimentos para Animales de Compañía (FEDIAF) — <https://europeanpetfood.org/about/statistics/>

⁽⁷⁾ Fuente: Federación Europea de la Industria de los Alimentos para Animales de Compañía (FEDIAF) — <https://europeanpetfood.org/pet-food-facts/pet-food-trends/>

3.7. El CESE anima a la Comisión y a las instituciones europeas a que comuniquen sobre este nuevo Reglamento y sus objetivos con el fin de aumentar aún más la demanda de productos ecológicos y reforzar la confianza que los consumidores depositan en ellos.

3.8. Por último, el CESE considera que estas disposiciones en materia de etiquetado deben permitir entablar —o incluso ampliar— el diálogo con los productores de alimentos para animales de compañía, con el fin de garantizar la adhesión del sector a los principios de los sistemas alimentarios sostenibles y desarrollar su contribución a los objetivos del Pacto Verde Europeo.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro»

[COM(2022) 782 final]

(2023/C 140/10)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

Consulta	Comisión Europea, 19.12.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	21.12.2022
Aprobación en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	169/0/3

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya las recomendaciones de la Comisión y presenta una serie de propuestas adicionales.

1.2. El CESE recuerda las conclusiones de su Dictamen anterior ⁽¹⁾, aprobado por amplia mayoría en el pleno de octubre de 2022.

1.3. El CESE recomienda que los dos niveles de consumo se definan de manera que protejan a todos los hogares que se enfrentan a grandes problemas a la hora de pagar sus facturas de energía. Considera que esta política de los dos niveles de precios debería cubrir tanto a las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza como a las de clase media baja que, debido a sus bajos ingresos, no podrán pagar sus facturas de energía a precios de mercado.

1.4. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de que los Estados miembros utilicen el marco temporal de crisis relativo a las ayudas estatales y les recomienda que utilicen todos los medios posibles para ayudar a las empresas en general y, en particular, a las pequeñas y medianas empresas.

1.5. El CESE aboga por un uso prudente de la política monetaria, ya que, dado que la inflación se debe a factores exógenos, la política monetaria puede tener un efecto cíclico en este contexto complejo.

1.6. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de que los países de la zona del euro coordinen su política presupuestaria con la política monetaria del Banco Central Europeo. Esto es importante para que la política monetaria consiga reducir la inflación.

1.7. A juicio del CESE, completar la unión de los mercados de capitales y la unión bancaria supondrá un paso importante en la profundización de la unión económica y monetaria y recomienda a los Estados miembros que realicen esfuerzos para acelerar el proceso.

1.8. El CESE recomienda a los Estados miembros que apliquen rápidamente a nivel nacional la Directiva sobre unos salarios mínimos. Esto podría mejorar el nivel del salario mínimo y crear una red de seguridad para los trabajadores con salarios bajos, preservando su poder adquisitivo durante este período de elevada inflación.

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Consideraciones adicionales sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro» [COM(2021) 742 final] (Dictamen de iniciativa) (DO C 75 de 28.2.2023, p. 43).

1.9. La Comisión recomienda a los Estados miembros que aprovechen la oportunidad que presenta el diálogo social para implicar a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de las políticas necesarias para mitigar los efectos de la crisis. El CESE apoya de forma decidida la propuesta de la Comisión.

2. Antecedentes

2.1. La recuperación del crecimiento económico iniciado en la zona del euro y en toda la Unión Europea en 2021 se vio interrumpida repentinamente por la guerra iniciada por la Federación de Rusia contra Ucrania. En el contexto de las sanciones impuestas por la Unión Europea, la fuerte dependencia de la zona del euro de las importaciones de combustibles fósiles procedentes de la Federación de Rusia ha generado incertidumbre, lo que ha tenido importantes repercusiones en las cadenas de suministro. Estos factores han provocado la crisis energética y, posteriormente, la elevada inflación a la que se enfrentan la zona del euro y la Unión Europea.

2.2. Aunque la inflación ha disminuido ligeramente, pasando del 10,6 % en octubre al 10 % en noviembre, es posible que, con la llegada de la estación fría, vuelva a acelerarse debido a los problemas de abastecimiento de combustible y a la consiguiente crisis energética.

2.3. El Banco Central Europeo ha recurrido a la política monetaria para reducir la inflación a parámetros sostenibles (restablecimiento de su objetivo del 2 % a medio plazo), pero sus esfuerzos podrían resultar insuficientes, habida cuenta de los factores exógenos que han llevado a la crisis, pero también de la dificultad de articular la política monetaria con las políticas presupuestarias independientes de cada uno de los Estados miembros.

2.4. Esta crisis múltiple se superpone a la crisis climática que afronta la Unión Europea. También se observa una reducción significativa del ritmo de convergencia, o incluso una fragmentación y divergencia no solo en algunos sectores, sino también entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro.

2.5. La crisis energética ha provocado una pérdida de competitividad para muchos sectores y empresas que operan en el mercado único.

2.6. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, así como la política de cohesión, han contribuido significativamente a ayudar a los Estados miembros de la zona del euro a mantener el nivel de inversión necesario para alcanzar los objetivos del Pacto Verde, pero son necesarios esfuerzos adicionales para garantizar una transición más rápida hacia la neutralidad en carbono y reducir significativamente la dependencia energética.

2.7. En este contexto especialmente difícil y complejo, la Comisión Europea presentó el pasado 22 de noviembre su propuesta de «Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro» para 2023 ⁽²⁾.

3. Observaciones generales y específicas

3.1. El CESE apoya las recomendaciones propuestas por la Comisión, pero considera necesario añadir las siguientes propuestas:

3.2. El CESE recuerda las conclusiones del Dictamen ECO/590 ⁽³⁾, aprobado por amplia mayoría en el pleno de octubre de 2022.

3.3. En el contexto de la crisis energética, el invierno de 2022-2023 planteará grandes problemas a los hogares y las empresas de la Unión Europea. La Comisión Europea propone una política de protección para los más vulnerables, que consiste en una tarificación a dos niveles. Esto significa que, hasta cierto nivel de consumo de energía, el consumidor vulnerable pagará un precio inferior al precio de mercado. Esta política de dos niveles propuesta por la Comisión para proteger a los hogares vulnerables en el contexto de la crisis energética debe ser utilizada por los Estados miembros de manera inclusiva. El CESE recomienda que los dos niveles de consumo se definan de manera que protejan a todos los hogares que se enfrentan a grandes problemas a la hora de pagar sus facturas de energía.

Considera que esta política de los dos niveles de precios debería cubrir tanto a las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza como a las de clase media baja que, debido a sus bajos ingresos, no podrán pagar sus facturas de energía a precios de mercado.

⁽²⁾ Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro [COM(2022) 782 final].

⁽³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Consideraciones adicionales sobre la «Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro» [COM(2021) 742 final] (Dictamen de iniciativa) (DO C 75 de 28.2.2023, p. 43).

3.4. Por lo que se refiere a las empresas, la Comisión estima que los Estados miembros deben prestarles apoyo para evitar que su actividad se paralice, también a través del marco temporal de crisis relativo a las medidas de ayuda estatal. El CESE apoya la propuesta de la Comisión y recomienda a los Estados miembros que utilicen todos los medios posibles para ayudar a las empresas en general y, en particular, a las pequeñas y medianas empresas.

3.5. La inflación provocada por los precios del gas natural y la crisis energética alcanzó en octubre de 2022 su nivel más elevado, el 10,6 %, desde la introducción del euro. El Banco Central Europeo ha actuado a su debido tiempo, utilizando la política monetaria para contener el crecimiento de la inflación y permitir su retorno a un nivel inferior al 2 % (objetivo a medio plazo). El CESE aboga por un uso prudente de la política monetaria, ya que, dado que la inflación se debe a factores exógenos, la política monetaria puede tener un efecto cíclico en este contexto complejo.

3.6. Si bien los salarios han aumentado ligeramente en la zona del euro en 2022, este aumento se sitúa muy por debajo de la inflación. El CESE comparte la opinión de la Comisión Europea cuando recomienda a los Estados miembros que, de conformidad con sus prácticas nacionales y su modelo de negociación colectiva, actúen para preservar del poder adquisitivo de los salarios, en particular el de los trabajadores vulnerables con salarios bajos. El CESE recomienda a los Estados miembros que apliquen rápidamente a nivel nacional la Directiva sobre unos salarios mínimos. Esto podría mejorar el nivel del salario mínimo y crear una red de seguridad para los trabajadores con salarios bajos, que preserve su poder adquisitivo.

3.7. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de que los países de la zona del euro coordinen su política presupuestaria con la política monetaria del Banco Central Europeo. Esto es importante para que la política monetaria consiga reducir la inflación. El Comité considera que los Estados miembros y la Comisión deberían redoblar sus esfuerzos para aplicar el «primer pilar» propuesto por el Marco Inclusivo de la OCDE. Esto generaría importantes ingresos para los Estados miembros que, tras los esfuerzos realizados durante la pandemia de COVID-19, se enfrentan a una elevada deuda pública y, por tanto, disponen de menos margen para aplicar sus políticas presupuestarias en tiempos de crisis.

3.8. El CESE apoya la propuesta de la Comisión de proseguir los esfuerzos para completar la unión de los mercados de capitales y la unión bancaria. En su opinión, la finalización de estos dos procesos políticos constituirá un paso importante en la profundización de la unión económica y monetaria.

3.9. En el contexto de esta crisis múltiple, los Estados miembros deben actuar para reducir sus efectos negativos para hogares y empresas. La Comisión recomienda a los Estados miembros que aprovechen la oportunidad que presenta el diálogo social para implicar a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de las políticas necesarias para mitigar los efectos de la crisis. El CESE apoya de forma decidida la propuesta de la Comisión.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Establecer el rumbo para un planeta azul sostenible. Comunicación Conjunta relativa a la Agenda de la UE de Gobernanza Internacional de los Océanos»

[JOIN(2022) 28 final]

(2023/C 140/11)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

Consulta	Comisión Europea, 25.11.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Asamblea	15.6.2022
Sección competente	Sección de Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	20.12.2022
Aprobación en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	184/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La gobernanza de los océanos no debe considerarse simplemente una «cuestión del mar». El medio marino constituye un sistema complejo en cuanto a los sectores, la legislación, las partes interesadas a diferentes escalas (local, regional y mundial) y sus dimensiones. Está interrelacionado con actividades, políticas y acciones en tierra y exige que las decisiones estén respaldadas por conocimientos con un enfoque transdisciplinario integrado y diplomacia científica. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente la propuesta de crear un Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Sostenibilidad Oceánica.

1.2. El CESE acoge con satisfacción la designación de zonas marinas protegidas, apoya la consecución de la neutralidad en carbono y el desguace sostenible de buques.

1.3. Las decisiones y las intervenciones necesitan coherencia entre las diferentes políticas y acuerdos, con una evaluación transparente de su viabilidad en relación con su impacto. El CESE apoya el papel de la Unión Europea (UE) como actor legislativo y su función de refuerzo de redes y asociaciones a escala mundial, abordando el papel de la investigación y la innovación.

1.4. El CESE pide que se adopten medidas desincentivadoras de carácter económico ante la utilización de pabellones de conveniencia (por ejemplo, la creación de un fondo específico constituido mediante fianzas para el desguace de buques) y propone ampliar el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, de modo que incluya el gran número de contaminantes que afectan al ecosistema marino.

1.5. El CESE acoge con satisfacción el enfoque de «tolerancia cero» con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) y las capturas accesorias, y anima a la UE a apoyar a los operadores honrados para lograr la conservación y gestión sostenibles de la pesca. El CESE pide a la Comisión que apoye la pesca industrial y artesanal sostenible de bajo impacto, y la acuicultura y alguicultura de «impacto cero» para garantizar la sostenibilidad medioambiental, social y económica de las regiones.

1.6. La minería en aguas profundas aún necesita resultados científicos sólidos para evaluar su impacto a largo plazo en el medio ambiente. El CESE acoge favorablemente la adopción por parte de la Comisión del enfoque preventivo y pide que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos conceda moratorias respecto de las concesiones de licencias de minería. El CESE pide la creación de paneles científicos internacionales independientes que respalden con conocimientos las decisiones y las intervenciones.

1.7. Los efectos de la munición sin explotar, los contaminantes emergentes y las catástrofes naturales pueden transformar el uso del espacio marítimo y las situaciones económicas y geopolíticas que conlleva. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión por abordar estos retos.

1.8. La seguridad y la protección en el mar son fundamentales. Es necesario un relevo generacional de capacidades y tecnologías, acompañado de unas condiciones de vida y de trabajo dignas. El CESE también pide a los Estados miembros que ratifiquen el Convenio n.º 188/2007 ⁽¹⁾ de la Organización Internacional del Trabajo y que garanticen una transposición eficaz del mismo a sus respectivas legislaciones ⁽²⁾. El CESE acoge favorablemente la Directiva (UE) 2017/159 del Consejo ⁽³⁾ y pide que se amplíe el ámbito de aplicación del procedimiento de transposición para mejorar las condiciones de vida y de trabajo y proteger la salud y la seguridad de los trabajadores del sector de la pesca marítima.

1.9. El CESE reitera la importancia de que las regiones ultraperiféricas ⁽⁴⁾, por sus características geográficas, asuman un papel clave en el marco de la gobernanza de los océanos, algo que se define en el documento COM(2022) 198 final ⁽⁵⁾ pero no se menciona en absoluto en el documento JOIN(2022) 28 final.

1.10. En aras de una gobernanza internacional de los océanos nueva y reforzada, promovida por la UE, el CESE aboga por la participación transparente y efectiva de las distintas partes interesadas en todas las fases de este proceso, desde la consulta y el diseño conjunto de los planes hasta su aplicación y evaluación final, para el desarrollo de un apoyo a las políticas basado en el conocimiento, así como para su comunicación y difusión. Podrían adoptarse nuevas formas de estructuras organizativas para hacer frente a la complejidad de los retos.

1.11. El CESE pide que se difunda ampliamente el conocimiento del Derecho del mar entre los ciudadanos de la UE. Se necesita una legislación internacional que regule diferentes ámbitos de competencia (fronteras marítimas, zonas económicas, la protección de los recursos marinos, la definición de «puerto seguro», etc.) y, en particular, que aclare las obligaciones internacionales en materia de auxilio y salvamento marítimo, y que codifique los conceptos de «peligro» y «métodos de búsqueda y salvamento» ⁽⁶⁾. El CESE pide que esta normativa se aplique adecuadamente y reafirma el principio fundamental de que todo ser humano que se encuentre en situación de peligro en el mar debe ser rescatado y trasladado a un puerto seguro sin que medie hesitación ni condición alguna.

1.12. Debido a la importancia geopolítica y medioambiental del Ártico, el CESE valora positivamente el compromiso de la UE de aplicar plenamente el **Acuerdo para impedir la pesca no reglamentada en alta mar en el Océano Ártico central**, los esfuerzos por designar zonas marinas protegidas (ZMP) en el mismo y la prohibición de las actividades de extracción de hidrocarburos ⁽⁷⁾.

1.13. El CESE observa falta de ambición en las inversiones previstas destinadas a abordar los retos de la gobernanza de los océanos, por lo que pide que se cree un Fondo de los Océanos adecuado para apoyar la resolución de los problemas marítimos.

2. Observaciones generales sobre el marco de referencia

2.1. Uno de los principales retos para las cuestiones marinas y marítimas es la **coherencia** entre las acciones a distintos niveles (mundial, nacional, regional y local) y entre sectores. La presencia de muchas demandas que compiten entre sí puede poner en peligro las intervenciones y reducir drásticamente su repercusión.

⁽¹⁾ Convenio n.º 188/2007 de la OIT sobre el trabajo en la pesca.

⁽²⁾ Actualmente 167 Estados no han ratificado el Convenio n.º 188, entre ellos diecinueve Estados miembros de UE entre los que se encuentran importantes países costeros, como Alemania, Chipre, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Malta y Suecia.

⁽³⁾ Directiva (UE) 2017/159 del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, por la que se aplica el Acuerdo relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la Organización Internacional del Trabajo, celebrado el 21 de mayo de 2012 entre la Confederación General de Cooperativas Agrarias de la Unión Europea (Cogeca), la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) y la Asociación de las Organizaciones Nacionales de Empresas Pesqueras de la Unión Europea (Europêche) (DO L 25 de 31.1.2017, p. 12).

⁽⁴⁾ Las nueve regiones ultraperiféricas (RUP) son islas, archipiélagos y un territorio continental (la Guayana Francesa). Están situadas en el Atlántico Occidental, la cuenca del Caribe, la selva amazónica y el Océano Índico y son las siguientes: Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, San Martín, Reunión y Mayotte (Francia), Azores y Madeira (Portugal) y Canarias (España).

⁽⁵⁾ COM(2022)198 final: Dar prioridad a las personas, asegurar el crecimiento sostenible e inclusivo y liberar el potencial de las regiones ultraperiféricas de la UE.

⁽⁶⁾ Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, de 29 de abril de 1979, Hamburgo (Alemania); Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, Montego Bay (Jamaica); Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, de 25 de mayo de 1980.

⁽⁷⁾ Comunicación conjunta de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior [JOIN(2021) 27 final] — «Un compromiso más firme de la UE para un Ártico pacífico, sostenible y próspero».

2.2. La gobernanza de los océanos exige que las decisiones estén respaldadas por conocimientos. El impacto de los seres humanos en el medio marino **no se limita a las actividades en el mar** (minería, pesca, transporte), sino que incluye también acciones en tierra que producen contaminación a mayor escala (residuos, plaguicidas, antibióticos, fosfatos, plásticos, explosivos, etc.). Por lo tanto, es fundamental integrar los océanos no solo en el ODS 14, sino también en los objetivos que abordan la producción industrial y el comportamiento colectivo. Un ecosistema marino sano y productivo requiere un enfoque más integrado que incluya aspectos más allá de las cuestiones marinas y marítimas.

2.3. En los últimos años, al manifestarse una complejidad en muchos contextos, se han desarrollado **nuevos modos de gobernanza**, impulsados principalmente por la ciencia del mercado y de las redes. Los sistemas complejos son difíciles de controlar y su dinámica no puede predecirse fácilmente a largo plazo. Los océanos constituyen un sistema complejo en el que la enorme discrepancia de las normas entre zonas costeras y marinas y los conflictos a escala de los gobiernos nacionales y del sector privado parecen indicar que podría ser necesario adoptar una **diplomacia científica** renovada para hacer frente a los retos. El CESE reconoce la necesidad de desarrollar herramientas de gestión adecuadas a los fines perseguidos e interfaces políticas como iniciativas para integrar las diferentes dimensiones interconectadas.

2.4. El CESE apoya el papel de la UE como actor legislativo y su función de refuerzo de redes y asociaciones a escala mundial, abordando el **papel de la investigación y la innovación**, aportando soluciones y orientaciones y promoviendo iniciativas específicas.

3. Evaluación de la Comunicación de la Comisión

Nos centraremos en los cuatro puntos de la propuesta: 1) *Mejorar el marco de gobernanza internacional de los océanos*; 2) *Hacia la sostenibilidad de los océanos de aquí a 2030*; 3) *Garantizar la protección y la seguridad en el mar*; 4) *Desarrollo de conocimientos sobre los océanos*.

3.1. Mejorar el marco de gobernanza internacional de los océanos

3.1.1. El CESE valora positivamente el compromiso de la Comisión de apoyar las normas internacionales más estrictas en relación con la transparencia, la buena gobernanza y la inclusión de las partes interesadas en las organizaciones internacionales, como la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

3.1.2. El CESE reafirma el papel de la UE en el ámbito legislativo, también a través de la diplomacia científica y el refuerzo de redes y asociaciones a escala mundial. En particular, el Comité hace hincapié en la necesidad de aplicar un sistema de seguimiento y adopción de las medidas adecuadas. Se acoge con satisfacción la designación de **zonas marinas protegidas** (ZMP) y «Otras Medidas Efectivas de Conservación Basadas en Áreas» (OMECA), con un objetivo del 30 % para 2030, siempre que se reconozca su importancia para el funcionamiento del sistema oceánico y la adopción de intervenciones se base en el análisis de la eficiencia y la eficacia de cada zona específica, teniendo en cuenta los costes, las responsabilidades, los plazos y el seguimiento.

3.1.3. El CESE señala que, a pesar de algunos avances tecnológicos en los últimos años, se ha informado de que los efectos a largo plazo de la **explotación minera en aguas profundas** siguen siendo visibles, y que el ecosistema aún está en proceso de recuperación en las zonas de extracción desde hace muchas décadas⁽⁸⁾. El CESE acoge favorablemente la adopción del enfoque preventivo y pide que la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos conceda moratorias respecto de las concesiones de licencias de minería. El CESE pide a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos que cree un panel científico internacional independiente que incorpore a decisiones políticas bien definidas un análisis basado en el conocimiento. El CESE también propone que se promuevan inversiones en investigación y desarrollo para encontrar soluciones alternativas a los materiales extraídos del fondo marino.

3.1.4. La **pesca costera artesanal y la acuicultura** son factores vitales para la supervivencia de muchas comunidades costeras y para la conservación de su patrimonio cultural. El sector pesquero, en general, y la pesca tradicional y artesanal, en particular, pagaron el precio más elevado por la crisis económica, razón por la cual este sector necesita actualmente una estrategia específica para recuperar una posición sólida en el mercado⁽⁹⁾. El CESE pide intervenciones adecuadas para reforzar estas actividades, diversificar las fuentes de ingresos de las comunidades locales (por ejemplo, el turismo costero y las actividades recreativas acuáticas), apoyar la reorientación de las carreras profesionales, ayudar a las regiones locales económicamente deprimidas y contribuir a la sostenibilidad medioambiental⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Véase <https://www.jpi-oceans.eu/en/ecological-aspects-deep-sea-mining>

⁽⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Dimensión social de la pesca» (dictamen exploratorio) (DO C 14 de 15.1.2020, p. 67).

⁽¹⁰⁾ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications/communication-commission-towards-strong-and-sustainable-eu-algae-sector_en

3.1.5. El CESE acoge con satisfacción el **enfoque de «tolerancia cero» con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada** y anima a la UE a apoyar a los operadores honrados en la conservación y gestión sostenibles de la pesca. El Comité reafirma el papel de la UE en los diálogos en materia de pesca con países no pertenecientes a la UE para promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales. En este contexto, el CESE reconoce que los **acuerdos de colaboración de pesca sostenible** constituyen una contribución relevante para crear un marco sólido con una serie de países socios no pertenecientes a la UE.

3.1.6. El Ártico se enfrenta a cambios drásticos que pueden poner en riesgo el medio ambiente y el equilibrio geopolítico. El CESE valora positivamente el compromiso de la UE de aplicar plenamente el **Acuerdo para impedir la pesca no reglamentada en alta mar en el Océano Ártico central**, los esfuerzos por designar ZMP en el mismo y la prohibición de las actividades de extracción de hidrocarburos ⁽¹⁾.

3.1.7. El CESE reconoce las dificultades para aplicar acciones en **zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional**, hace hincapié en la necesidad de garantizar la coherencia entre las diferentes asociaciones y acuerdos y apoya los esfuerzos de la UE en las negociaciones en curso sobre un Tratado de Alta Mar.

3.2. Hacia la sostenibilidad de los océanos de aquí a 2030

3.2.1. El CESE acoge con satisfacción los compromisos y los esfuerzos para lograr la **neutralidad en carbono** de aquí a 2050. La UE desempeña un papel importante en la Organización Marítima Internacional (OMI) en un proceso legislativo y operativo mundial destinado a descarbonizar el sector marítimo y pesquero.

3.2.2. El CESE reconoce el reto de luchar contra la contaminación marina. La interconexión de las diferentes fuentes de contaminación, incluidas las de origen terrestre, junto con la diversidad de las partes interesadas y los límites legislativos, hacen que el marco sea más complejo. El Comité subraya la necesidad de abordar la **diversidad de contaminantes** y de promover intervenciones eficaces. El CESE subraya la necesidad de coherencia y de tener en cuenta aspectos más allá de la gobernanza de los océanos (por ejemplo, los abordados en la Estrategia «Contaminación Cero», la Estrategia sobre Biodiversidad y la Estrategia «De la Granja a la Mesa» ⁽²⁾) que tienen una fuerte repercusión en la contaminación marina ⁽³⁾.

3.2.3. La **munición sin explotar** incluye tanto explosivos convencionales como armas químicas arrojados al mar. Las amenazas innegables derivadas de la munición sin explotar en el mar han sido subestimadas en el pasado. El problema exige una estrategia urgente, ya que la demanda de espacio marino por parte de los sectores económicos está aumentando y la mayoría de las municiones se ven afectadas por la corrosión y la fuga de productos tóxicos, cancerígenos, mutágenos y teratogénicos. Las intervenciones de detección, seguimiento y mitigación son necesarias con conocimientos conjuntos y apoyo tecnológico europeos ⁽⁴⁾.

3.2.4. El CESE valora positivamente los esfuerzos de la Comisión por reducir el impacto medioambiental de las municiones desechadas, y señala que los riesgos no se limitan a la munición sin explotar de las dos guerras mundiales, sino que también proceden de otros conflictos (por ejemplo, los de los Balcanes y el de Ucrania), y no se limitan a la posible toxicidad de las sustancias filtradas, sino también a la detonación accidental o a la autodetonación.

3.2.5. El CESE reconoce el impacto medioambiental de algunas **artes de pesca** en el ecosistema y señala que el coste de muchas de las soluciones propuestas es insostenible o que sus efectos son insignificantes en el plano mundial. El CESE pide que se introduzcan nuevas tecnologías o materiales para mitigar este problema, junto con medidas de compensación y campañas específicas para sensibilizar a los pescadores sobre las oportunidades que se presentan ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Comunicación conjunta JOIN(2021) 27 final — «Un compromiso más firme de la UE para un Ártico pacífico, sostenible y próspero».

⁽²⁾ Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones (DO L 255 de 30.9.2005, p. 11); Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques, por la que se modifica la Directiva 2010/65/UE y se deroga la Directiva 2000/59/CE (DO L 151 de 7.6.2019, p. 116).

⁽³⁾ Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales (2011); Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos (2011).

⁽⁴⁾ Véase <https://www.jpi-oceans.eu/en/munition-sea>

⁽⁵⁾ Véanse las Directrices voluntarias sobre el marcado de los artes de pesca de la FAO y los trabajos realizados por las organizaciones regionales de gestión de las actividades pesqueras y los convenios marítimos regionales.

3.2.6. La **sobreexplotación de las poblaciones de peces** y las capturas accesorias se consideran auténticos problemas a escala mundial. La actividad del sector pesquero afecta en gran medida a muchas especies, por lo que se considera justificado el temor de que esto suponga una amenaza para la sostenibilidad de algunas especies y ponga en riesgo el equilibrio de todo el ecosistema marino. Por otra parte, las actividades de los pescadores locales constituyen un aspecto importante de las culturas de los territorios y de la economía sostenible, proporcionando alimentos saludables a los ciudadanos en un proceso sostenible desde un punto de vista medioambiental, social y económico. La presión antropogénica sobre las poblaciones de peces puede reducirse mediante el fomento de una **acuicultura de impacto cero** (incluida la alguicultura).

3.2.6.1. Sobre la base de estos aspectos, el CESE pide:

- a) controles y sanciones más estrictos para la pesca INDNR;
- b) un control y una regulación del sector pesquero de modo que se acabe con la sobreexplotación de las poblaciones de peces y las capturas accesorias y se promueva la sostenibilidad efectiva de este sector;
- c) la promoción y el apoyo a la acuicultura y alguicultura de impacto cero, incluidos los aspectos de la alimentación y el consumo de energía;
- d) la concesión de una compensación económica a los trabajadores durante las fases de transición hacia una transformación de las tecnologías y los sistemas de producción.

3.2.7. El transporte marítimo representa más del 90 % de las mercancías comercializadas en el mundo, por lo que constituye la columna vertebral de la economía mundial. Los buques oceánicos pueden tener un impacto como fuente importante de contaminación también al final de su vida útil. Los armadores de países de renta alta a menudo ocultan la verdadera identidad de los buques registrándolos en paraísos fiscales, también para evitar las normas medioambientales. En este contexto, los esfuerzos internacionales y regionales no han conseguido eliminar estos comportamientos⁽¹⁶⁾. Los pabellones de conveniencia siguen utilizándose como último pabellón, incluso por parte de los países de la UE, para eludir las normas y ahorrar dinero. El CESE propone que se considere el **desguace de buques** como una fuente importante de contaminación marina y pide a la UE que a) actúe para disponer de una reglamentación vinculante más estricta; b) lleve a cabo una actividad de seguimiento para evitar que se eludan las normas de protección del medio ambiente, y c) adopte medidas desincentivadoras de carácter económico ante la utilización de pabellones de conveniencia, por ejemplo la creación de un fondo específico constituido mediante fianzas —válidas a lo largo de la vida útil de los buques—, con el fin de garantizar el respeto de las normas de la UE en materia de medio ambiente y protección de la seguridad, también en aguas situadas más allá de la jurisdicción de la UE.

3.3. Garantizar la protección y la seguridad en el mar

3.3.1. El CESE felicita a la UE por reforzar su papel como proveedor de seguridad marítima dentro y fuera de sus fronteras. El CESE invita a la UE a identificar posibles **zonas marítimas de interés**, vistos los recientes acontecimientos geopolíticos, y a centrarse en las prioridades emergentes.

3.3.2. El CESE acoge con satisfacción los esfuerzos de la UE por promover y aplicar toda medida destinada a aumentar la **seguridad en el mar**. El Comité invita a la UE a ampliar la lista de sectores con actividades en el mar que pueden poner en peligro el medio ambiente y la salud humana, entre ellos el turismo, el desguace y la construcción de buques, la energía y la acuicultura. El CESE también pide que se insista en la **modernización de tecnologías** (por ejemplo, la propulsión no contaminante), **espacios de trabajo y condiciones laborales** en la diversidad de la logística que enmarca las actividades marinas y marítimas (por ejemplo, astilleros, puertos, embarcaciones, etc.).

3.3.3. El CESE recomienda que se garantice la coherencia reglamentaria entre las medidas relativas a la conservación de los ecosistemas marinos y la normas que rigen la seguridad y las condiciones de trabajo en el mar mediante evaluaciones de impacto sobre: **i) el empleo, ii) los salarios, iii) las tecnologías, iv) unas condiciones dignas de vida y trabajo y v) la formación de los trabajadores**. También pide una mejor coordinación entre los distintos servicios de las administraciones públicas a todos los niveles, a efectos de la gestión integrada del espacio marino⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Véase Wan et al.: *Marine Policy*, 2021.

⁽¹⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Dimensión social de la pesca» (dictamen exploratorio) (DO C 14 de 15.1.2020, p. 67).

3.3.4. El CESE pide a los Estados miembros que **ratifiquen el Convenio n.º 188 de la Organización Internacional del Trabajo**, poniendo a disposición los medios necesarios para su correcta transposición a las legislaciones nacionales y su aplicación. El CESE acoge favorablemente la Directiva (UE) 2017/159 del Consejo ⁽¹⁸⁾ y pide que se empiece a trabajar en la ampliación de su ámbito de aplicación para abarcar también los efectos acumulativos de los efectos a largo plazo en la salud humana. Además, señala la necesidad de que la UE adopte una legislación verdaderamente ambiciosa en materia de sostenibilidad empresarial y trabajo forzoso ⁽¹⁹⁾.

3.3.5. El CESE considera esencial desarrollar principios generales y directrices prácticas para unos servicios justos relativos al trabajo en estos sectores, por ejemplo: a) orientaciones suficientes y adecuadas para los propietarios de buques pesqueros y los servicios (transfronterizos) relativos al mercado de trabajo; b) contratos estándar para los servicios (transfronterizos) relativos al mercado de trabajo en el sector pesquero; c) orientaciones suficientes y adecuadas para los pescadores que buscan empleo a bordo de buques pesqueros (extranjeros); y d) mecanismos de presentación de quejas ⁽²⁰⁾.

3.3.6. La necesidad de una amplia difusión del conocimiento del Derecho del mar y su aplicación efectiva son elementos vinculados al conocimiento de los mares y océanos y a la seguridad marítima. Se necesita una legislación internacional que regule diferentes ámbitos de competencia (fronteras marítimas, zonas económicas, la protección de los recursos marinos, la definición de «puerto seguro», etc.) y, en particular, que aclare las obligaciones internacionales en materia de auxilio y salvamento marítimo, y que codifique los conceptos de «peligro» y «métodos de búsqueda y salvamento».

3.3.7. Las **catástrofes naturales** (inundaciones, tsunamis, fenómenos extremos) pueden afectar al medio marino y provocar riesgos indirectos para las actividades y la salud humanas. El CESE subraya la necesidad de abordar las catástrofes naturales como posibles fuentes de riesgos para el medio ambiente y para las actividades en el mar en general.

3.4. Desarrollo de conocimientos sobre los océanos

3.4.1. El CESE reconoce la complejidad del sistema oceánico por sus variables medioambientales interconectadas y la diversidad de las partes interesadas, la legislación, las culturas y las capacidades locales. El CESE pide una participación efectiva y transparente de diferentes disciplinas y expertos (ciencia de datos, redes y complejidad, psicología, sociología, economía) en el desarrollo de un **apoyo a las políticas basado en el conocimiento** (tal como se propone para el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Sostenibilidad Oceánica — IPOS).

3.4.2. Los conocimientos y las prácticas demuestran la existencia de **nuevos modos de gobernanza** para hacer frente a los retos que plantea la complejidad con estructuras autoorganizadoras, en las que se ha desarrollado con éxito la organización descentralizada. El CESE pide que las buenas prácticas y los modelos se extiendan al sector público y a todos los sectores de la economía azul, incluidos aquellos que pueden generar crecimiento y crear nuevos puestos de trabajo (por ejemplo, el turismo o el buceo). La asignación de fondos para una economía azul sostenible debe garantizar beneficios sociales y económicos para las generaciones presentes y futuras, restaurar y preservar la diversidad, la productividad, la resiliencia y el valor intrínseco de los ecosistemas marinos, y promover tecnologías limpias, fuentes de energía renovable y el reciclado ⁽²¹⁾.

3.4.3. **La sociedad civil y las partes interesadas locales** deberían participar en todas las fases del proceso, desde la consulta y el diseño conjunto de los planes hasta la aplicación y la evaluación final. El conocimiento de los océanos es fundamental para generar una transformación social hacia la sostenibilidad integrada del sistema. Las estructuras y procesos

⁽¹⁸⁾ Directiva (UE) 2017/159 del Consejo, de 19 de diciembre de 2016, por la que se aplica el Acuerdo relativo a la aplicación del Convenio sobre el trabajo en la pesca de 2007 de la Organización Internacional del Trabajo, celebrado el 21 de mayo de 2012 entre la Confederación General de Cooperativas Agrarias de la Unión Europea (Cogeca), la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) y la Asociación de las Organizaciones Nacionales de Empresas Pesqueras de la Unión Europea (Europêche) (DO L 25 de 31.1.2017, p. 12).

⁽¹⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Dimensión social de la pesca» (dictamen exploratorio) (DO C 14 de 15.1.2020, p. 67); Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final]; Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso [COM(2022) 453 final].

⁽²⁰⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Dimensión social de la pesca» (dictamen exploratorio) (DO C 14 de 15.1.2020, p. 67).

⁽²¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD)] (DO C 110 de 22.3.2019, p. 104).

organizativos deben dar prioridad a la dimensión social y al apoyo científico a una sostenibilidad integrada, mejorando y financiando medidas para promover y apoyar el diálogo social, aumentar la seguridad, mejorar las condiciones de trabajo, crear puestos de trabajo de calidad, **desarrollar las capacidades de los trabajadores y garantizar el «relevo generacional»** ⁽²²⁾.

3.4.4. El CESE elogia la práctica de la UE de intercambiar datos marinos y observaciones oceánicas. Reconoce la **importancia de los servicios marinos** y su impacto en la economía, así como los costes de las infraestructuras marinas, que requieren ingentes inversiones de fondos nacionales. El Comité observa que la modelización de la complejidad del ecosistema marino sigue teniendo dificultades para comprender el ecosistema y su relación con las actividades humanas. El CESE pide a la UE que promueva la reutilización de los datos y el acceso abierto a los mismos, y que financie enfoques innovadores para reducir los costes de las observaciones y proporcionar una **evaluación eficaz del buen estado medioambiental** ⁽²³⁾.

3.4.5. El CESE subraya la necesidad de adoptar una metodología científica para abordar la diplomacia científica y las negociaciones. El Comité pide que se creen cursos de formación para usuarios finales y directivos, también a nivel local, al objeto de lograr una sostenibilidad eficaz y la viabilidad de las acciones.

4. Cuestiones críticas

4.1. El concepto de gobernanza se asocia a una amplia variedad de fenómenos diferentes, desde procesos de toma de decisiones hasta instrumentos políticos. La amplitud del concepto de gobernanza puede haber contribuido a su enorme popularidad y, muy probablemente, a que se abuse de él. Los océanos no conocen límites políticos y también están estrechamente vinculados al uso del suelo. Cada país no puede resolver solo los retos que se plantean, por lo que se requiere un enfoque transnacional con un reparto viable y eficaz de los esfuerzos y las responsabilidades, adoptando sistemas diseñados conjuntamente, planes de acción conjuntos e intervenciones que vinculen los esfuerzos locales a marcos regionales globales. No es posible adoptar un único modo de gobernanza que proporcione estructuras organizativas para diferentes dimensiones. En este contexto, el CESE señala que el apoyo a la toma de decisiones basado en el conocimiento, la diplomacia científica y una legislación coherente en todos los países y sectores son esenciales para hacer frente a la complejidad de los retos marinos.

4.2. La continua demanda de espacio marino por parte de la economía está aumentando la complejidad del sistema oceánico en términos de variables ambientales interconectadas. La diversidad de las partes interesadas, la legislación, las culturas y las capacidades locales forma parte integrante del diseño y la ejecución de medidas que pueden ser sostenibles en las dimensiones medioambiental, económica y social. El CESE aboga por la adopción transparente de una metodología científica que incluya diferentes disciplinas (ciencia de datos, redes y complejidad, psicología, sociología, economía, etc.) para el desarrollo de un apoyo a la gobernanza de los océanos basado en el conocimiento.

4.3. Una cuestión de vital importancia para el futuro de muchos sectores que realizan actividades en el mar es el «relevo generacional». Algunos aspectos que parecen alejados de la gobernanza contribuyen indirectamente al éxito de una gestión eficaz de las actividades en el mar. Muchas iniciativas destinadas a facilitar la modernización de las tecnologías, la formación profesional y la mejora de las condiciones de trabajo son útiles, pero también necesitan medidas de acompañamiento y un rendimiento aceptable del capital invertido ⁽²⁴⁾.

4.4. Las actividades sostenibles siguen siendo el principal objetivo de una gobernanza fructífera de los océanos, y todos los sectores deben ser capaces de lograrlo. El CESE pide que se financien las medidas destinadas a mejorar la seguridad y las condiciones de trabajo, por ejemplo en los ámbitos de la formación, los servicios de asesoramiento, la promoción del capital humano, el diálogo social, la salud y la seguridad. El CESE insta a los colegisladores a que den prioridad a la dimensión social en la adopción de estructuras y procesos organizativos (es decir, la gobernanza) mediante el refuerzo y la financiación de medidas para promover y apoyar el diálogo social, la seguridad, las condiciones de trabajo y las capacidades.

⁽²²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD)] (DO C 110 de 22.3.2019, p. 104).

⁽²³⁾ <https://jpi-oceans.eu/en/science-good-environmental-status>

⁽²⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Dimensión social de la pesca» (dictamen exploratorio) (DO C 14 de 15.1.2020, p. 67).

4.5. El CESE observa falta de ambición en las inversiones previstas destinadas a abordar los retos de la gobernanza de los océanos. La lucha contra las fuentes de contaminación, las intervenciones de mitigación y la gestión de las actividades en el mar en todos los sectores requieren esfuerzos financieros adecuados, acciones estructurales y la participación de la sociedad civil. El CESE valora positivamente los esfuerzos encaminados a reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero y a incentivar las prácticas más eficientes y la innovación ⁽²⁵⁾, lo que puede contribuir tanto a la ambición de descarbonizar el sector del transporte marítimo como a la creación de un Fondo de los Océanos que contribuya a la resolución de los retos marítimos. El CESE también pide que se amplíe el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de modo que incluya aspectos medioambientales y sociales.

4.6. Las regiones ultraperiféricas, por sus características geográficas, pueden desempeñar un papel fundamental para aprovechar todas las oportunidades en el ámbito de los océanos, los mares y los recursos marinos, oportunidades a las que hay que dar prioridad ya que albergan un gran potencial para impulsar las economías, crear puestos de trabajo de calidad y garantizar el bienestar de las personas ⁽²⁶⁾. Por todo ello, el CESE considera que debe reforzarse el papel específico que las regiones ultraperiféricas pueden desempeñar en la puesta en práctica de la gobernanza de los océanos, en particular en lo que se refiere a: a) la misión «Restaurar nuestro océano y nuestras aguas de aquí a 2030»; b) la recopilación y el seguimiento de datos pesqueros; c) la lucha contra la pesca ilegal e indiscriminada y el apoyo a la pesca sostenible; y d) el intercambio de conocimientos sobre la ordenación del espacio marítimo ⁽²⁷⁾.

4.7. El conocimiento de los océanos ha contribuido a comunicar sobre los retos marinos y puede ayudar a promover soluciones. Los plásticos han recibido una atención considerable en los medios de comunicación y por parte de los políticos, pero son tan solo uno de los diversos retos para los mares y océanos. A menudo se ignoran los vínculos entre los retos marinos y el uso del suelo y el comportamiento de los consumidores. El CESE aboga por una comunicación más completa y transparente sobre los océanos, que también establezca un vínculo entre la legislación y las intervenciones tanto en el mar como en tierra. Se espera que esto allane el camino para la transformación de la producción industrial y la creación de nuevas tecnologías y puestos de trabajo más centrados en la sostenibilidad medioambiental.

4.8. La reciente guerra en Ucrania ha modificado la situación política y ha atraído la atención sobre emergencias imprevistas (suministro de energía, inflación). Los retos inesperados —como la seguridad de los gasoductos Nord Stream y las municiones desechadas en el mar Negro, así como la importancia estratégica geopolítica del Ártico— requieren esfuerzos adicionales para adoptar medidas conjuntas adecuadas. Pese a que la guerra también ha afectado al número de migrantes en la ruta de los Balcanes Occidentales, la presión sigue siendo elevada en las travesías por las rutas del Mediterráneo, lo que supone una sobrecarga para las capacidades de acogidas de algunos países de la UE y expone a las personas al riesgo de incidentes. El CESE pide a la UE que redoble sus esfuerzos de financiación de iniciativas para apoyar la seguridad en el mar, en una situación que se espera que se deteriore debido a las presiones climáticas y económicas.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y el Reglamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] y sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/1814 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que deben incorporarse a la reserva de estabilidad en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión hasta 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (DO C 152 de 6.4.2022, p. 175); Dictamen del CDR sobre el tema «Hacer que el RCDE y el MAFC funcionen para las ciudades y regiones de la UE», (DO C 301 de 5.8.2022, p. 116), y la Revisión del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE), aprobada por el Parlamento Europeo el 22.6.2022.

⁽²⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los beneficios que representan las regiones ultraperiféricas (RUP) para la UE» (dictamen exploratorio) (DO C 194 de 12.5.2022, p. 44).

⁽²⁷⁾ COM(2022) 198 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones
«El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento ecológico y justo»**

[COM(2022) 409 final]

(2023/C 140/12)

Ponente: **Tanja BUZEK**

Consulta	Comisión Europea, 26.7.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión de la Asamblea	13.7.2022
Sección competente	Sección de Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	20.12.2022
Aprobación en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	158/3/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. **El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación como un paso importante en la dirección correcta.** Es cada vez más importante contar con un sistema comercial abierto basado en normas, y al mismo tiempo debe aprovecharse el potencial del comercio para impulsar el desarrollo sostenible.

1.2. **El CESE considera esencial que la política comercial reúna la legitimidad política, el apoyo y el respaldo necesarios** para que los acuerdos comerciales negociados se cumplan íntegramente. Una economía sana y en recuperación requiere el compromiso con los socios comerciales a escala mundial y la sostenibilidad es ineludible.

1.3. **El CESE apoya la revisión exhaustiva que establece un nuevo criterio de referencia sobre comercio y desarrollo sostenible** y valora de forma positiva que la Comisión haya incorporado varias de sus recomendaciones en los puntos de acción, en particular sobre el refuerzo del papel que desempeñan la sociedad civil y los grupos consultivos internos (GCI).

1.4. **El CESE ve nuevas oportunidades para reforzar los GCI**, tanto en el propio acuerdo como en lo relativo a la aplicación de este. Sin embargo, lamenta que no se haya tomado ninguna medida para impulsar la participación de la sociedad civil durante el proceso de negociación.

1.5. **El CESE hace hincapié en la necesidad de introducir disposiciones más claras y detalladas en materia de comercio y desarrollo sostenible** para definir más eficazmente las hojas de ruta y ayudar a ambos socios comerciales a comprender mejor lo que se espera de ellos. A este respecto, lamenta que la transición justa no se convierta en un concepto global.

1.6. **El CESE acoge favorablemente la nueva orientación política**, que va desde un enfoque más centrado en los resultados, pasando por una mayor transparencia y un papel reforzado de la sociedad civil, hasta un apoyo específico, al mismo tiempo que se aumenta el nivel de compromiso mediante la inclusión de la posibilidad de imponer sanciones comerciales como último recurso.

1.7. **El CESE considera que estos elementos forman «parte del paquete» en todos los acuerdos**, y que esto ha de aplicarse mediante un enfoque selectivo y específico para cada país con objetivos adaptados. Espera que la Comisión los aplique en los diferentes sistemas comerciales y en los distintos acuerdos comerciales, incluidos los acuerdos existentes, en la medida de lo posible.

1.8. El CESE acoge con satisfacción el objetivo de integrar la sostenibilidad en los futuros acuerdos comerciales y destaca las consideraciones de sostenibilidad medioambiental y social en la contratación pública. Asimismo, reconoce que es fundamental racionalizar el enfoque con otros instrumentos autónomos para lograr un efecto coherente y de refuerzo mutuo.

1.9. El CESE pide a la Comisión que intensifique el alcance multilateral y coordine el avance y la aplicación de la estrategia de comercio y desarrollo sostenible con los socios cuando sea posible.

2. Contexto general

2.1. La UE ha incluido disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible en sus acuerdos comerciales, empezando por el Acuerdo de Asociación Económica Cariforum-UE y el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y la República de Corea. Desde entonces, todos los acuerdos comerciales de «nueva generación» han incluido capítulos específicos sobre comercio y desarrollo sostenible y han ampliado gradualmente su ámbito de aplicación.

2.2. Estos acuerdos se benefician en gran medida de un mecanismo de seguimiento de la sociedad civil. Los GCI de la Unión y de los países socios, que reúnen los conocimientos especializados de organizaciones medioambientales, laborales y empresariales, asesoran a las partes sobre la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible; a partir del acuerdo con el Reino Unido, su ámbito de aplicación se ha ampliado a todo el acuerdo. El CESE, que realiza las funciones de secretaría de todos los GCI de la Unión, ha incrementado su apoyo tanto en el plano organizativo como en el político, incluida la puesta en marcha y la celebración de una reunión anual de todos los GCI. La Comisión Europea también reconoció el papel del CESE en su Informe anual relativo a la ejecución y la garantía de cumplimiento de 2022.

2.3. En junio de 2022, tras una consulta pública abierta, la Comisión presentó su nueva estrategia de comercio y desarrollo sostenible en el documento «El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo». En esta revisión se da prioridad a una cooperación más proactiva con los socios, un enfoque selectivo y específico para cada país con respecto al comercio y desarrollo sostenible, la integración de la sostenibilidad más allá de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, un mayor seguimiento de la ejecución de los compromisos en esta materia, el refuerzo del papel de la sociedad civil y la mejora del cumplimiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible mediante la inclusión de la posibilidad de imponer sanciones comerciales. Al tiempo que vuelve a confirmar los mismos compromisos vinculantes en todos sus capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, la Comisión aboga por una adaptación más eficaz de sus objetivos en estos aspectos a los retos, las necesidades y las capacidades de cada uno de ellos.

2.4. El Parlamento Europeo (PE) y el Consejo expresaron su apoyo al nuevo enfoque y especificaron cuáles eran sus expectativas ⁽¹⁾. La Resolución del PE tiene en cuenta de forma explícita el Dictamen del CESE «Un enfoque de “nueva generación” para el comercio y el desarrollo sostenible — Revisión del plan de acción de quince puntos» ⁽²⁾.

3. Establecimiento de un nuevo índice de referencia sobre comercio y desarrollo sostenible

3.1. El nuevo principio es un enfoque integrado para el comercio y la sostenibilidad, que ya es visible en una serie de acuerdos comerciales internacionales, incluso más allá de la propia red comercial de la Unión. El CESE se muestra partidario de una política comercial equilibrada y transparente que apoye la competencia leal entre los operadores comerciales internacionales, garantizando que se apliquen las mismas reglas y normas medioambientales, sociales y laborales a todos y que el marco comercial beneficie a todas las partes.

3.2. El CESE reclama desde hace mucho tiempo que la sostenibilidad sea uno de los motores de la política comercial, habida cuenta del papel esencial que el comercio debe desempeñar para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Acoge favorablemente el enfoque integral de revisión adoptado por la Comisión, que va acompañado de una consulta pública, proporciona un análisis comparativo de las disposiciones y buenas prácticas sobre comercio y desarrollo sostenible en determinados ALC con terceros países, y fomenta la participación a lo largo de todo el proceso en reuniones bilaterales y con la sociedad civil en general. Este ejercicio exhaustivo subraya el compromiso de hacer las cosas bien en esta ocasión.

⁽¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2022, sobre el resultado de la revisión por parte de la Comisión del plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible (2022/2692(RSP)) y Conclusiones del Consejo sobre la revisión de los capítulos sobre comercio y sostenibilidad, 17 de octubre de 2022.

⁽²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Un enfoque de “nueva generación” para el comercio y el desarrollo sostenible — Revisión del plan de acción de quince puntos» (Dictamen de iniciativa) (DO C 105 de 4.3.2022, p. 40).

3.3. El CESE apoya la ambición de la Comisión de integrar la sostenibilidad en los futuros acuerdos comerciales y de buscar compromisos más amplios por parte de los países socios en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Esto debe ir acompañado del apoyo de los socios comerciales para alcanzar los objetivos de comercio y desarrollo sostenible a través de la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades, los incentivos, la asistencia financiera y el desarrollo de instrumentos políticos en general.

3.4. La Comunicación destaca seis prioridades políticas y puntos de acción clave. El CESE considera que todos los elementos introducidos como «parte del paquete» en todos los acuerdos deben utilizarse de forma adecuada y aplicarse mediante un enfoque selectivo y específico para cada país, con objetivos adaptados a modo de principio rector.

3.5. El CESE valora positivamente el hecho de que la Comisión haya seguido algunas de sus recomendaciones, en particular las referidas a la posibilidad de imponer sanciones comerciales como último recurso, a las hojas de ruta detalladas y limitadas en el tiempo vinculadas al seguimiento por parte de la sociedad civil, y al seguimiento horizontal colectivo de los servicios de la Unión y de los agentes institucionales e internacionales. Sobre todo, el CESE acoge favorablemente el refuerzo del papel de la sociedad civil y, en particular, de los GCI, que se recoge en varios puntos de acción.

3.6. El CESE espera que el nuevo índice de referencia sobre comercio y desarrollo sostenible se refleje en todos los futuros acuerdos comerciales de la Unión, incluidos los que se están negociando. También debe constituir la base para la modernización de todos los ALC en vigor, en particular los acuerdos de primera generación sin el capítulo de comercio y desarrollo sostenible; las cláusulas de revisión deben activarse lo antes posible. Estos nuevos principios también deben tenerse en cuenta en la medida de lo posible en los ALC celebrados pero que aún no se hayan ratificado plenamente. Cuando los plazos no permitan la reapertura de los ALC celebrados, podrían incluirse disposiciones que habiliten al Comité de Comercio a adoptar decisiones para modificar el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, como se hizo en este capítulo con Nueva Zelanda.

3.7. El CESE espera que este sea el caso, en concreto, del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre la Unión Europea y Canadá y de la revisión anticipada sobre comercio y desarrollo sostenible que ambas partes acordaron en el Instrumento Interpretativo Conjunto. El CESE, así como los GCI de la Unión Europea y de Canadá, han instado desde hace tiempo a las partes a cumplir este compromiso para lograr una aplicación más efectiva de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, independientemente de cualquier modernización general del acuerdo que pueda llevarse a cabo después de algún tiempo. El CESE acoge favorablemente que el nuevo enfoque ya se haya aplicado en el caso de Nueva Zelanda, incluida la intención de recoger la introducción de un entorno de trabajo seguro y saludable entre los principios y derechos laborales fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El CESE también valora positivamente las recientes propuestas de la Unión en el caso de las negociaciones en curso con la India.

3.8. El CESE acoge con satisfacción el objetivo previsto de optimizar la sostenibilidad, en particular las consideraciones de sostenibilidad en la contratación pública, que debería centrarse en los aspectos tanto medioambientales como sociales. Acoge con satisfacción que se dé prioridad al acceso al mercado de los bienes y servicios medioambientales, así como de las materias primas y los bienes energéticos, que son esenciales para el funcionamiento de una economía neutra en carbono. Lamenta, no obstante, la escasa atención que se presta a la dimensión general del comercio sostenible desde el punto de vista medioambiental y al impacto en los derechos laborales y los derechos humanos. Asimismo, lamenta que la transición justa no se convierta en un concepto global, habida cuenta del apoyo que se dio en el propio Acuerdo de París a los imperativos de una transición justa de la mano de obra y la creación de trabajo digno y empleos de calidad. Las recientes conclusiones conjuntas del Foro de la Sociedad Civil UE-Corea⁽³⁾ reconocían que el Grupo de trabajo sobre una transición marítima justa de los interlocutores sociales del sector marítimo internacional era una buena práctica.

3.9. Los acuerdos comerciales de la UE se complementan cada vez más con medidas autónomas de la Unión en el ámbito de la sostenibilidad medioambiental, económica y social, siendo la última de ellas el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) y las propuestas sobre diligencia debida, deforestación y prohibición de productos fabricados mediante trabajo forzoso. El CESE acoge favorablemente esta armonización de las políticas interior y comercial para lograr un cambio real sobre el terreno y coincide en la necesidad de que la Unión sea ambiciosa a la hora de diseñar instrumentos autónomos complementarios para apoyar la sostenibilidad. Subraya la importancia de considerar todos los instrumentos en conjunto para lograr un enfoque coherente de la política comercial en interés de las empresas, los trabajadores y la sociedad civil. Sin embargo, estas medidas autónomas no deben reducir la ambición de concluir, aplicar y hacer cumplir los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, sino que deben tener un efecto de refuerzo mutuo.

⁽³⁾ Conclusiones conjuntas del GCI de la República de Corea y el GCI de la UE, septiembre de 2022.

3.10. La Unión también incluye disposiciones en materia de sostenibilidad en las preferencias unilaterales a través de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). El CESE acoge favorablemente la reciente propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento de la UE y anima a los legisladores a integrar la Comunicación sobre comercio y desarrollo sostenible en el nuevo Reglamento. El CESE considera que el SGP debe ser más transparente y que saldría ganando con unas hojas de ruta de acceso público basadas en un análisis de deficiencias. Además, debe incrementarse la participación de la sociedad civil y actualizarse el anexo con la inclusión de la seguridad y la salud en el trabajo entre los convenios fundamentales de la OIT.

3.11. La sostenibilidad se incorporó por primera vez en los códigos normativos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con motivo de la 12.ª Conferencia Ministerial, con disposiciones sobre subvenciones perjudiciales a la pesca en todo el mundo que se centran en la sostenibilidad medioambiental. El CESE ha pedido desde hace tiempo que se promueva una cooperación más estrecha entre la OMC y la OIT con vistas a fomentar un trabajo y unas normas laborales dignos a través de los instrumentos comerciales. El CESE recomienda que se siga promoviendo la nueva estrategia de comercio y desarrollo sostenible en el marco de la OMC y que se establezcan alianzas para profundizar la cooperación en torno a sus objetivos. Como primer paso en esta dirección y más allá de los compromisos bilaterales, la UE debería convocar una conferencia multilateral sobre comercio y desarrollo sostenible con socios de ALC y países afines para intercambiar experiencias sobre la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible en todos los acuerdos comerciales y reflexionar conjuntamente sobre las disposiciones de nueva generación.

4. Del plan a la acción: poner en práctica el nuevo enfoque sobre comercio y desarrollo sostenible y resolver las deficiencias

Hacia un compromiso orientado a los resultados y basado en prioridades con los países socios

4.1. El CESE acoge favorablemente el enfoque adaptado a los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, incluido un análisis temprano de las deficiencias para determinar las prioridades específicas de cada país y las hojas de ruta de aplicación. Este ejercicio debe incluir la cooperación con los órganos pertinentes, incluidas las instituciones de la Unión, organizaciones internacionales como la OIT y las Naciones Unidas, pero también con la sociedad civil y los GCI.

4.2. Ya se han establecido hojas de ruta adaptadas de este tipo, por ejemplo el Pacto de Sostenibilidad entre la Unión Europea y Bangladés, y se han incluido en el Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre la Unión Europea y Vietnam; ambos contaron con la participación temprana de la OIT y demostraron el beneficio especial que aporta la presencia de un agente institucional que colabora con ambas partes en la negociación y proporciona información sobre el terreno. En el caso de Vietnam, el acuerdo dio lugar a un efecto de contagio positivo entre los GCI, que piden una hoja de ruta semejante para la aplicación de los compromisos medioambientales

4.3. El CESE reitera la importancia de reforzar las hojas de ruta para que sirvan de plataforma a los esfuerzos previos a la aplicación y de que estas sean específicas, concretas, públicas, acotadas en el tiempo y acordadas de mutuo acuerdo con el socio comercial, a fin de que actúen como instrumento para impulsar el seguimiento, la aplicación y el posible cumplimiento de los compromisos en materia de comercio y desarrollo sostenible.

4.4. El CESE espera que una mayor divulgación pública, incluidas las hojas de ruta y la aplicación de las mismas, sirva de base para una participación constructiva y más amplia de la sociedad civil.

Mayor atención a la aplicación y al cumplimiento

4.5. El CESE considera que el refuerzo de la aplicación y el cumplimiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible supone un avance positivo, que responde a las expectativas de las empresas y otros socios comerciales con respecto a la igualdad de condiciones, así como a la aspiración compartida de empresas, sindicatos, sociedad civil y consumidores de aumentar la sostenibilidad a través del comercio.

4.6. Sin embargo, ambas resultarán eficaces solo en la medida en que esos capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible sean precisos. Aunque las hojas de ruta pueden ayudar, es igualmente importante reforzar la claridad de las obligaciones en el acuerdo. La expresión «esfuerzos continuos y sostenidos» ya ha resultado ser demasiado difusa en el primer procedimiento de infracción relacionado con el comercio y el desarrollo sostenible con la República de Corea. Aclarar y detallar los compromisos también beneficia a las partes en cuanto a la comprensión de lo que se espera de ellas y les ayuda a lo largo de todo el proceso de aplicación.

4.7. En el contexto de la reforma en curso del Código Aduanero de la Unión (CAU), el CESE señala en general que las normas comerciales son puestas en práctica sobre todo por las autoridades aduaneras nacionales, y que la falta de una aplicación uniforme, de recursos y de desarrollo de capacidades entraña un riesgo de distorsión de la competencia y socava el cumplimiento efectivo.

4.8. El CESE acoge favorablemente la creación de la función de Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial y la nueva configuración de la ventanilla única como pasos importantes para reforzar la aplicación de los compromisos en materia de comercio y desarrollo sostenible y preparar las reclamaciones. Por lo tanto, valora positivamente el compromiso de la Comisión de conceder la misma importancia a las presuntas infracciones de las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible. Junto con la mencionada introducción de hojas de ruta con valores de referencia, la ventanilla única puede convertirse en una herramienta clave para aumentar la adhesión a los compromisos del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

4.9. El CESE también acoge favorablemente la revisión de las directrices operativas para la ventanilla única, pero pide más aclaraciones. Sigue sin estar claro cuáles son las normas probatorias, en qué medida la ventanilla única recopilará pruebas sobre las alegaciones y qué tipo de compensaciones pueden esperar los denunciantes. Hasta la fecha, solo se ha presentado una denuncia relativa a las infracciones en materia de comercio y desarrollo sostenible a través de la ventanilla única, y el CESE toma nota del retraso en su evaluación preliminar. Esto subraya la importancia de consolidar la ventanilla única en los futuros capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, y las directrices actualizadas pueden ser de ayuda para los futuros denunciantes.

4.10. El CESE señala que las sanciones se limitan a infracciones graves de los compromisos fundamentales en materia de comercio y desarrollo sostenible, a saber, los principios y derechos laborales fundamentales de la OIT, así como el Acuerdo de París. Sin embargo, es necesario aclarar el enfoque de la Comisión para determinar qué constituye una infracción grave y definir las sanciones, y propone que la Comisión estudie si estos aspectos pueden vincularse a las hojas de ruta.

4.11. El CESE pide de nuevo a la Comisión que estudie con sus socios comerciales instrumentos innovadores de respuesta rápida en relación con casos concretos de infracciones en las empresas, como se aplica actualmente con éxito en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

5. Oportunidades para seguir reforzando los GCI

5.1. Los GCI desempeñan un papel crucial en el funcionamiento de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y contribuyen a crear una dinámica positiva en la cooperación y el diálogo de los socios comerciales. Los miembros de los GCI representan a organizaciones que han establecido contactos con homólogos de la sociedad civil en los países socios. De este modo, pueden contribuir con una valiosa experiencia sobre el terreno, de la que carecen los políticos y los funcionarios públicos. Los GCI también acumulan una gran cantidad de conocimientos técnicos especializados no utilizados sobre cuestiones transversales de comercio y desarrollo sostenible y deben aprovecharse plenamente.

5.2. El CESE ha sido el más firme defensor del refuerzo del papel de los GCI y se ha hecho eco de propuestas concretas de la sociedad civil^(*). Por lo tanto, apoya una participación más ambiciosa de los GCI a lo largo de todas las fases del ciclo de vida de los acuerdos comerciales. Esto comienza por la necesidad de prestar mayor atención a la creación de GCI, especialmente en los países socios con un espacio cívico reducido, y en los que no se da la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil.

5.3. Los socios comerciales pueden adoptar diferentes enfoques en cuanto a la participación de la sociedad civil. No obstante, el CESE reitera que los ODS, y en particular el objetivo 17, adoptados por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y que, por lo tanto, engloban a los socios comerciales de la Unión, reconocen el papel primordial que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil en la materialización de la asociación mundial para el desarrollo sostenible. Esta expectativa debe incorporarse con claridad al espíritu y al marco institucional de los acuerdos.

5.4. El CESE considera crucial la necesidad de entablar negociaciones con mayor conocimiento de causa sobre las disposiciones del marco de los GCI. Sin la suficiente claridad en el acuerdo, los GCI podrían experimentar dificultades en los próximos años. El papel de los GCI debe describirse de manera más específica y las partes deben ser responsables de que los órganos designados de los GCI sean adecuados para su finalidad, en particular al asignar esta función a órganos existentes. A partir de las enseñanzas extraídas de la creación de GCI, como en el ALC entre la Unión Europea y Japón, las estructuras deben apoyar y facilitar claramente un marco de cooperación entre los GCI, así como su interacción con la Comisión de Comercio y Desarrollo Sostenible. Lo que no se establezca explícitamente en el acuerdo será más difícil de llevar a la práctica. Las lecciones extraídas del ALC entre la Unión Europea y la República de Corea muestran que la participación académica, en particular en los GCI de los países socios, sigue siendo difícil desde el punto de vista de la representatividad y del espíritu de una verdadera participación de la sociedad civil.

(*) Non-Paper of the EU DAGs, octubre de 2021.

5.5. El CESE considera, además, que la función de seguimiento asignada a los GCI en relación con la aplicación concreta debe centrarse en todas las cuestiones que afectan a la sostenibilidad de los ALC. Este papel debe incluir intrínsecamente la supervisión de las hojas de ruta de aplicación y un acceso significativo más eficaz a los comités mixtos. La integración de los GCI en el establecimiento de prioridades específicas por país y en los programas de trabajo sobre comercio y desarrollo sostenible contribuirá a la puesta en práctica de las tareas. A cambio, el CESE comparte la expectativa de que las organizaciones de la sociedad civil realicen contribuciones oportunas, bien fundamentadas y basadas en pruebas, que son esenciales para identificar, priorizar y actuar en relación con las cuestiones de comercio y desarrollo sostenible.

5.6. Es necesario que prospere un intercambio real entre los miembros de los GCI de la Unión y de los países socios a través de intercambios y contactos continuos. Es primordial celebrar más reuniones de los GCI de la UE y entre los GCI de la UE y de los países socios y se debe considerar la posibilidad de trabajar por medio de subgrupos temáticos o talleres específicos. Los contactos entre períodos de sesiones con los dos gobiernos socios comerciales más allá de los foros anuales de la sociedad civil también serían positivos. La continuidad de las reuniones conjuntas debería permitir a los GCI informar y contribuir al foro de la sociedad civil de las Partes y al Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible de manera significativa mediante declaraciones conjuntas; ello haría posible también que los presidentes y vicepresidentes de los GCI presentaran sus puntos de vista en el Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible, como ya es práctica establecida en el CETA y en el acuerdo con Corea.

5.7. El CESE considera que deberían asignarse suficientes recursos financieros y asistencia técnica a los GCI y a las secretarías de apoyo de los GCI del CESE a fin de permitirles desempeñar sus tareas adecuadamente y cumplir las expectativas. Del mismo modo, los servicios de la Comisión tendrán que asignar recursos suficientes para poner en práctica el enfoque reforzado sobre comercio y desarrollo sostenible. Deberán evaluarse cuidadosamente las experiencias preliminares de abarcar un acuerdo comercial completo más allá del comercio y desarrollo sostenible, por ejemplo el Acuerdo de Comercio y Cooperación (ACC) con el Reino Unido. Ampliar la composición de los GCI para cubrir la totalidad de un acuerdo podría tener consecuencias no deseadas para los conocimientos técnicos en materia de comercio y desarrollo sostenible del GCI.

5.8. El CESE acoge favorablemente tanto la mayor armonización del grupo de expertos sobre comercio y desarrollo sostenible con los Estados miembros como la propia ambición del Parlamento Europeo de estrechar la cooperación entre los GCI, incluida la celebración de un debate anual con los representantes de estos. El CESE también estima que el intercambio habitual y estrecho entre los grupos de seguimiento y los ponentes de turno del Parlamento Europeo y los respectivos GCI es un componente esencial de la supervisión colectiva.

5.9. Sin embargo, el CESE señala una carencia importante en el ciclo de vida de los acuerdos, a saber, una mayor participación de la sociedad civil durante el proceso de negociación. A este respecto, presentó propuestas para una nueva metodología de negociación⁽⁵⁾, estableciendo una nueva hoja de ruta destinada a garantizar que las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales participen realmente a lo largo de las negociaciones. La presente propuesta tiene por objeto preservar la transparencia del proceso de negociación del acuerdo, garantizando al mismo tiempo su confidencialidad.

5.10. En este contexto, el CESE lamenta que su reiterado llamamiento en favor del restablecimiento del grupo de expertos sobre los ALC no se haya tenido en cuenta en la Comunicación e insta a la Comisión a que lo restablezca. Su creación se consideró un paso crucial en la estrategia de la Comisión para mejorar el compromiso con la sociedad civil en la política comercial y aumentar la transparencia, y porque constituía la continuación lógica del Grupo Consultivo de la ATCI. Permitió a sus miembros designados —procedentes de empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil europeos— dirigir a los negociadores de todos los acuerdos comerciales de la UE y aportar información sobre propuestas clave de la UE, como la reforma de la OMC. Constituyó un grupo y un foro permanente que brindó la posibilidad de recabar puntos de vista pertinentes y sólidos sobre la política comercial de la UE a la hora de superar los retos y aprovechar las oportunidades de los acuerdos comerciales para los distintos grupos de interés que representaba, en un grado en que ello no resultaba posible en las reuniones *ad hoc* del diálogo con la sociedad civil. Habida cuenta de la mayor atención que se presta a la aplicación y el cumplimiento del programa comercial de la UE, un grupo de expertos renovado también podría proporcionar orientación y un asesoramiento valiosos como órgano permanente.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ DO C 290 de 29.7.2022, p. 11.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Prohibición en el mercado de la Unión de los productos realizados con trabajo forzoso»

[COM(2022) 453 final]

(2023/C 140/13)

Ponente general: **Thomas WAGNSONNER**

Consulta	Parlamento Europeo, 6.10.2022 Consejo, 12.10.2022
Base jurídica	Artículos 114 y 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Decisión del Pleno	14.12.2022
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en el pleno	25.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	196/1/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso [COM (2022) 453 final] ⁽¹⁾, ya que, como se indica en el punto 1.4.j) del Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024 ⁽²⁾, es crucial promover los derechos económicos, sociales, culturales y laborales y, por tanto, erradicar todas las formas de trabajo forzoso y explotación.

1.2. El CESE señala que la actual propuesta no tiene en cuenta la perspectiva de los trabajadores explotados, ni dentro ni fuera de la Unión Europea. A fin de mejorar la posición de las personas sometidas a trabajo forzoso, en la legislación europea se debe plantear una compensación adecuada para las víctimas. Señala, asimismo, que es fundamental que todos los Estados miembros de la UE ratifiquen el Protocolo de 2014 del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 ⁽³⁾ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

1.3. El CESE respalda la definición de trabajo forzoso del artículo 2, letra a), del Reglamento, basada en la definición de la OIT, que incluye «todo trabajo o servicio», razón por la cual las mercancías transportadas mediante trabajo forzoso deben incluirse en la propuesta de la Comisión.

1.4. El CESE toma nota de que la Comisión menciona el trabajo forzoso infantil en el artículo 2, letra a), de la propuesta de Reglamento. Para acelerar el proceso de erradicación del trabajo infantil, el ámbito de aplicación de este Reglamento debe incluir el Convenio sobre la edad mínima de la OIT, 1973 (n.º 138) ⁽⁴⁾, la Recomendación n.º 146 ⁽⁵⁾ de la OIT, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil de la OIT, 1999 (n.º 182) ⁽⁶⁾ y la Recomendación n.º 190 de la OIT ⁽⁷⁾. Señala la necesidad de una iniciativa legislativa de la UE para luchar contra todas las demás formas de trabajo infantil.

⁽¹⁾ COM(2022) 453 final

⁽²⁾ Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024

⁽³⁾ OIT P029 — Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930

⁽⁴⁾ OIT C138 — Convenio sobre la edad mínima, 1973 (n.º 138)

⁽⁵⁾ OIT R146 — Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (n.º 146)

⁽⁶⁾ OIT C182 — Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n.º 182)

⁽⁷⁾ OIT R190 — Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (n.º 190)

1.5. El CESE acoge favorablemente la inclusión de todos los operadores económicos. Las investigaciones de las autoridades deben orientarse en función del tamaño y los recursos económicos de dichos operadores. Debe darse prioridad a las empresas que presentan un riesgo elevado de recurrir al trabajo forzoso, así como a los grandes operadores económicos.

1.6. El CESE observa que no se llevó a cabo ninguna evaluación de impacto antes de la presentación de la propuesta, a pesar de que se han llevado a cabo evaluaciones de impacto en relación con otras iniciativas, como la propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. El Reglamento objeto del presente Dictamen se centra en la prohibición de productos importados y exportados, la suspensión de su circulación y su retención en aduanas o puertos, lo que dará lugar a nuevos procedimientos. La evaluación debe ser equilibrada y tener en cuenta los beneficios y los costes de la lucha contra el trabajo forzoso.

1.7. La sociedad civil organizada está llamada a desempeñar un papel fundamental en la lucha contra todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Los interlocutores sociales están bien situados estratégicamente para garantizar un compromiso y una actuación sostenible a nivel institucional. El anclaje institucional de los interlocutores sociales y las ONG en esta legislación es de vital importancia.

1.8. Dado que la propuesta objeto de este Dictamen está vinculada a la propuesta de Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, sigue siendo necesario aclarar cómo se aplicarán conjuntamente ambos actos legislativos en la práctica. La Comisión Europea debe mantener un planteamiento común y evitar incoherencias.

1.9. El CESE acoge favorablemente la propuesta de publicar directrices, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento, para ayudar a las empresas a determinar, prevenir, mitigar o poner fin a los riesgos de trabajo forzoso en sus operaciones y cadenas de valor, lo que reviste especial relevancia para las pequeñas y medianas empresas. Es muy importante que las directrices se publiquen en el momento de la entrada en vigor del Reglamento.

1.10. La Comisión Europea debe desempeñar un papel activo y de liderazgo en la Red de la Unión contra los Productos del Trabajo Forzoso propuesta en el artículo 24, con el fin de apoyar y coordinar a las autoridades nacionales a la hora de hacer cumplir el Reglamento. El CESE subraya que una financiación suficiente resulta esencial para crear una infraestructura adecuada y eficaz a escala europea y nacional para hacer frente al trabajo forzoso.

1.11. El CESE señala que la base de datos propuesta en el artículo 11 será un instrumento fundamental para aplicar la prohibición, y su estructura debe definirse en detalle. Subraya la necesidad de disponer de indicadores de riesgo precisos y transparentes, basados, entre otros elementos, en el origen y los componentes de un producto y en otros datos pertinentes. Para garantizar un cumplimiento efectivo, se necesita información detallada sobre el producto, el fabricante, el importador, el origen y los componentes, así como los recursos y minerales utilizados en el producto y sus componentes. Esta base de datos debe mantenerse actualizada, añadiendo nueva información derivada en parte de los procesos de investigación.

1.12. El CESE destaca la importancia de la transparencia y del acceso abierto a la información para las empresas, las autoridades competentes, la sociedad civil organizada y el público en general. Propone introducir un sistema de evaluación comparativa como parte de la base de datos. El núcleo de este sistema de evaluación comparativa es un sistema de calificación que abarque desde regiones y sectores hasta grupos de productos, productos y empresas e indique si presentan un riesgo alto o bajo en función, entre otras cosas, de la información recopilada en la base de datos por expertos. Subraya la importancia de permitir que la sociedad civil organizada, incluidos los interlocutores sociales, aporte información pertinente.

1.13. El CESE considera que las autoridades competentes deben tener derecho a retener mercancías en la frontera de la UE tan pronto como exista una sospecha fundada de infracción de la prohibición con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, letra n), del Reglamento. Propone que los operadores económicos tengan obligaciones diferentes en función de que estén clasificados como de alto o bajo riesgo. Además, las autoridades nacionales competentes deben centrar su trabajo en la fase preliminar de las investigaciones en productos relacionados con regiones, empresas o sectores de alto riesgo. En cualquier caso, debe garantizarse la protección de los secretos comerciales; por ejemplo, utilizando cláusulas de confidencialidad adecuadas.

1.14. En la fase preliminar de las investigaciones, el operador económico debe presentar una declaración de diligencia debida si el producto está relacionado con regiones, empresas o sectores de alto riesgo. El incumplimiento de los requisitos de diligencia debida que se expondrán detalladamente en las directrices (artículo 23), así como la no transmisión de las declaraciones de diligencia debida requeridas, deben clasificarse como preocupación justificada y dar lugar a la retención del producto y a la apertura directa de una investigación.

1.15. El CESE pide a la Comisión Europea que estudie la viabilidad de una «agencia pública de calificación de la UE» para la sostenibilidad medioambiental y social, así como para los derechos humanos en el contexto empresarial. Dicha agencia debe elaborar normas europeas sobre los sistemas de diligencia debida, además de realizar otras tareas como prestar asistencia técnica a las autoridades nacionales competentes. Estas normas podrían contribuir esencialmente a la creación de unas condiciones de competencia equitativas, lo que redundaría, en particular, en interés de las empresas europeas.

1.16. El CESE señala la necesidad tanto de una redacción clara y comprensible para garantizar la seguridad jurídica como de unas directrices sencillas para que la carga administrativa resulte manejable para los operadores económicos, especialmente las pymes. Las autoridades nacionales competentes deben prestar asistencia técnica a las empresas, especialmente a las pymes, cuando estas elaboren sus sistemas de diligencia debida.

1.17. El CESE subraya la necesidad de aplicar sanciones mínimas uniformes a escala de la UE por toda infracción del Reglamento. De este modo, se evitará una carrera de mínimos entre los Estados miembros y se garantizará la igualdad de condiciones.

1.18. La Comisión Europea debería intensificar sus esfuerzos para crear estructuras internacionales destinadas a resolver el problema del trabajo forzoso. El CESE pide de nuevo que la UE apoye un tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos y que se considere la posibilidad de un convenio de la OIT sobre el trabajo digno en las cadenas de suministro. La cooperación y el intercambio de información con terceros países y organizaciones internacionales es importante para garantizar una aplicación adecuada.

2. Antecedentes

2.1. En su reciente publicación sobre la esclavitud moderna, la OIT estima que, cada día, unos 27,6 millones de personas se encuentran en situación de trabajo forzoso. Ninguna región del mundo está a salvo de este fenómeno, ni siquiera Europa.

2.2. El Convenio de la OIT sobre el trabajo forzoso, 1930 (n.º 29) ⁽⁸⁾ define el trabajo forzoso u obligatorio como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente». El Protocolo sobre el trabajo forzoso (artículo 1, apartado 3) abarca tres aspectos:

- la expresión «trabajo o servicio» hace referencia a todo tipo de trabajo desempeñado en cualquier actividad, industria o sector, incluida la economía informal;
- la expresión «amenaza de una pena cualquiera» abarca una amplia gama de castigos utilizados para obligar a una persona a trabajar;
- la expresión «se ofrece voluntariamente» se refiere al consentimiento otorgado libremente y con conocimiento de causa por una persona para aceptar un trabajo y a su libertad para renunciar en cualquier momento (esto incluye cuestiones como la entrega involuntaria de un documento de identidad).

La OIT clasifica el Convenio n.º 29 de la OIT, el Protocolo de 2014 al Convenio n.º 29 ⁽⁹⁾ y el Convenio n.º 105 ⁽¹⁰⁾ sobre la abolición del trabajo forzoso como convenios fundamentales de la OIT.

⁽⁸⁾ OIT C029 — Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (n.º 29)

⁽⁹⁾ OIT P029 — Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930

⁽¹⁰⁾ OIT C105 — Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (n.º 105)

2.3. El CESE señala que en varios acuerdos internacionales y europeos fundamentales se prohíbe el trabajo forzoso: por ejemplo, en el artículo 5, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽¹¹⁾ y en el artículo 4 de la Declaración Universal de Derechos Humanos ⁽¹²⁾. Además, el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ⁽¹³⁾ establece que «Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio». Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ⁽¹⁴⁾ (especialmente el ODS 8) se necesitan instrumentos eficaces que aborden el trabajo forzoso. La Carta Social Europea ⁽¹⁵⁾ proporciona un marco para unas condiciones de trabajo y unos derechos sociales justos. Destaca la importancia crucial de hacer respetar los derechos humanos, incluidos los derechos laborales, con independencia de los posibles conflictos que se planteen con las cuatro libertades del mercado interior (libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas).

2.4. El CESE examinó esta cuestión directamente en el Dictamen REX/395 sobre el tema «Combatir el trabajo forzoso en Europa y en el mundo: ¿qué papel corresponde a la UE? Contribución del CESE a la conferencia de la OIT de 2014» ⁽¹⁶⁾ y la abordó en otros dictámenes, como SOC/727 ⁽¹⁷⁾, INT/911 ⁽¹⁸⁾, INT/973 ⁽¹⁹⁾, REX/532 ⁽²⁰⁾ y REX/518 ⁽²¹⁾.

2.5. El número de personas en situación de trabajo forzoso aumentó en 2,7 millones entre 2016 y 2021. Las últimas crisis, en particular la pandemia de COVID-19, la crisis climática y los numerosos conflictos armados, el más reciente la agresión de Rusia contra Ucrania, han provocado pérdidas de ingresos y agravado así el problema del trabajo forzoso.

2.6. El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento por el que se prohíben en el mercado de la Unión los productos realizados con trabajo forzoso [COM(2022) 453 final] presentada por la Comisión Europea. Como parte del compromiso de la UE de promover el trabajo digno en todo el mundo, la lucha contra el trabajo forzoso debe ser una prioridad en la agenda de derechos humanos de la UE.

2.7. Como se indica en el punto 1.4, letra j) del Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024, promover los derechos económicos, sociales, culturales y laborales —y, por tanto, erradicar todas las formas de trabajo forzoso y explotación— resulta crucial para garantizar, en particular, el liderazgo mundial de la UE en materia de derechos humanos y democracia. Junto con la Comunicación de la Comisión sobre el trabajo digno en todo el mundo ⁽²²⁾, el Reglamento sometido a examen forma parte de una serie de instrumentos necesarios para alcanzar el objetivo que se persigue y apoyar la competitividad de los productores europeos socialmente responsables en el mercado común y fuera de él.

⁽¹¹⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la UE

⁽¹²⁾ Declaración Universal de Derechos Humanos

⁽¹³⁾ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

⁽¹⁴⁾ UN Sustainable Development Goals

⁽¹⁵⁾ Carta Social Europea

⁽¹⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo — Combatir el trabajo forzoso en Europa y en el mundo: ¿qué papel corresponde a la UE? — Contribución del CESE a la conferencia de la OIT de 2014 (Dictamen de iniciativa) (DO C 311 de 12.9.2014, p. 31).

⁽¹⁷⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Trabajo digno en todo el mundo» [COM(2022) 66 final] (DO C 486 de 21.12.2022, pp. 149).

⁽¹⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Diligencia debida obligatoria» (Dictamen exploratorio) (DO C 429 de 11.12.2020, p. 136).

⁽¹⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final] (DO C 443 de 22.11.2022, p. 81).

⁽²⁰⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Cadenas de suministro sostenibles y trabajo digno en el comercio internacional» (Dictamen exploratorio) (DO C 429 de 11.12.2020, p. 197).

⁽²¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos» (Dictamen de iniciativa) (DO C 97 de 24.3.2020, p. 9).

⁽²²⁾ COM(2022) 66 final

2.8. El CESE destaca la importancia de crear un marco regulador armonizado de la UE en este ámbito. Junto con la propuesta de Directiva de la Comisión sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad ⁽²³⁾, que aborda el comportamiento corporativo y los procesos de diligencia debida de las empresas, el Reglamento debe ser un instrumento regulador adecuado para establecer la coherencia entre la legislación de la UE (por ejemplo, el Reglamento (UE) 2019/1020 ⁽²⁴⁾) y la legislación nacional. También debe complementar los esfuerzos para promover la erradicación del trabajo forzoso y la aplicación de normas internacionales sobre conducta empresarial responsable, como los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas ⁽²⁵⁾ y las Líneas directrices para empresas multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ⁽²⁶⁾. Además, la Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social ⁽²⁷⁾ y el Manual para empleadores y empresas sobre la lucha contra el trabajo forzoso ⁽²⁸⁾ pueden utilizarse como apoyo a las empresas y los gobiernos en la erradicación del trabajo forzoso.

2.9. La sociedad civil organizada está llamada a desempeñar un papel fundamental en la lucha contra todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. Los interlocutores sociales, en particular, están bien situados estratégicamente para garantizar un compromiso y una actuación sostenible a nivel institucional. Por lo tanto, es de vital importancia que esta legislación vele por el anclaje institucional de los interlocutores sociales y las ONG en el futuro proceso de aplicación en todos los eslabones de la cadena de suministro.

2.10. La práctica de maximizar los beneficios a costa de no respetar los derechos humanos es una de las principales causas del trabajo forzoso. El CESE considera necesario abordar de manera más amplia las causas profundas del trabajo forzoso. No obstante, el Reglamento sometido a examen puede ser un paso adicional importante para sentar las bases de unas condiciones de competencia equitativas a escala mundial.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE destaca la importancia de adoptar medidas eficaces para prevenir y erradicar el trabajo forzoso dentro y fuera de la UE, proteger a las víctimas y ofrecerles un resarcimiento adecuado y eficaz, como la indemnización, e imponer sanciones a los autores de delitos de trabajo forzoso u obligatorio. El CESE señala que la ratificación del Protocolo de la OIT de 2014 relativo al Convenio n.º 29 (P029) ⁽²⁹⁾ por todos los Estados miembros de la UE constituye el primer paso para garantizar su aplicación efectiva. La UE debe aplicar las recomendaciones formuladas en el Protocolo P029 en su trabajo político y legislativo e impulsar el proceso de ratificación internacional utilizando todos los instrumentos a su disposición (por ejemplo, acuerdos comerciales, cooperación al desarrollo, diálogo sobre derechos humanos, etc.). Además, la promoción a escala mundial de la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (n.º 98) ⁽³⁰⁾ es un elemento clave en la lucha contra las causas del trabajo forzoso.

3.2. La aplicación de procedimientos de diligencia debida en las empresas es un paso importante para incorporar la responsabilidad empresarial al proceso de producción en toda la cadena de suministro; por lo tanto, el proceso de producción es el centro de atención. Tanto la aplicación efectiva como el mantenimiento de una carga administrativa asumible, especialmente para las pymes, requieren obligaciones claramente definidas y realistas, que sean consecuentes y coherentes con los actos legislativos ya propuestos por la Comisión Europea, en particular la iniciativa relativa a la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. El CESE acoge con satisfacción que la prohibición de las importaciones, que complementa el marco regulador existente y previsto, se centre en la línea de productos.

3.3. No obstante, la atención prestada a la línea de productos pasa por alto el hecho de que el trabajo forzoso suele impregnar sistemáticamente toda la estructura organizativa de un productor, fabricante o importador. El CESE subraya que, si bien la identificación de los productos constituye un punto de partida importante, el trabajo forzoso no debe abordarse de manera compartimentada. El Reglamento debe aspirar de manera explícita a abarcar todos los productos de los operadores económicos en cuestión, ya que en una determinada instalación el trabajo forzoso no estará limitado a una única línea de productos.

⁽²³⁾ COM(2022) 71 final.

⁽²⁴⁾ Reglamento (UE) 2019/1020 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) n.º 765/2008 y (UE) n.º 305/2011 (DO L 169 de 25.6.2019, p. 1).

⁽²⁵⁾ Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos

⁽²⁶⁾ Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

⁽²⁷⁾ ILO MNE Declaration

⁽²⁸⁾ Manual de la OIT para empleadores y empresas sobre la lucha contra el trabajo forzoso

⁽²⁹⁾ Ratificación del Protocolo P029 de la OIT

⁽³⁰⁾ OIT C098 — Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (n.º 98)

3.4. El CESE observa que no se llevó a cabo ninguna evaluación de impacto antes de la presentación de la propuesta, a pesar de que esto sí se ha hecho en relación con otras iniciativas, como la propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. El Reglamento objeto del presente Dictamen se centra en la prohibición de productos importados y exportados, la suspensión de su circulación y su retención en aduanas o puertos, lo que dará lugar a nuevos procedimientos. No obstante, la evaluación debe ser equilibrada y tener en cuenta los beneficios y los costes de la lucha contra el trabajo forzoso.

3.5. Sin embargo, dado que actualmente se está preparando la propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y que la propuesta de Reglamento también plantea elementos claros de diligencia debida en las cadenas de suministro, sigue siendo necesario aclarar cómo se aplicarán conjuntamente ambos actos legislativos en la práctica. La Comisión Europea debe pues mantener un planteamiento común y evitar incoherencias.

3.6. El CESE observa que la propuesta adolece de graves carencias a la hora de abordar el trabajo forzoso sistémico. Para abordar esta cuestión como es debido, un procedimiento claro para incorporar regiones y sectores clasificados como de alto riesgo respecto al trabajo forzoso podría reforzar enormemente la capacidad del Reglamento para abordar el carácter generalizado del trabajo forzoso impuesto por el Estado, en particular en las cadenas de suministro de la UE, y obligar a las empresas a erradicarlo.

3.7. El CESE señala que la base de datos descrita en el artículo 11 será uno de los principales instrumentos para hacer cumplir la prohibición. No obstante, la estructura de dicha base de datos debe definirse en detalle. Subraya la necesidad de disponer de indicadores de riesgo claros, precisos, transparentes y exactos, basados, entre otros elementos, en el origen y los componentes de un producto y en otros datos pertinentes. Esta base de datos debe mantenerse actualizada, añadiendo nueva información derivada en parte de los procesos de investigación.

3.8. El CESE destaca la importancia de la transparencia y del acceso abierto a la información para las empresas, las autoridades competentes, la sociedad civil organizada y el público en general. Por consiguiente, propone introducir un sistema de evaluación comparativa como parte de la base de datos, similar al propuesto en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos derivados asociados a la deforestación y la degradación forestal [COM(2021) 706 final]. El núcleo de este sistema de evaluación comparativa es un sistema de calificación que abarque desde regiones y sectores hasta grupos de productos, productos y empresas e indique si presentan un riesgo alto o bajo en función, entre otras cosas, de la información recopilada en la base de datos por expertos. Por otra parte, el CESE subraya la importancia de permitir que la sociedad civil organizada, incluidos los interlocutores sociales, aporte información pertinente. Debe hacerse especial hincapié en permitir que las organizaciones de la sociedad civil de terceros países faciliten sin dificultad información pertinente sobre el trabajo forzoso. Una cooperación estrecha en materia de trabajo forzoso con las representaciones permanentes y delegaciones de la UE, así como con las oficinas de las Naciones Unidas (en particular las oficinas de la OIT), con el recientemente creado Observatorio del Trabajo Forzoso de la OIT y su base de datos y con otras organizaciones de la sociedad civil como Delta 8.7 resulta crucial para recopilar información pertinente.

3.9. Un elemento clave de la propuesta de Reglamento es que las autoridades nacionales competentes, por iniciativa propia o en respuesta a la información que reciban, deben iniciar una investigación cuando tengan motivos para sospechar que determinadas mercancías se han fabricado con trabajo forzoso. El CESE considera que las autoridades nacionales competentes deben tener derecho a retener mercancías en la frontera de la UE tan pronto como exista una sospecha fundada de infracción de la prohibición con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, letra n). Las autoridades aduaneras estadounidenses ya están aplicando un enfoque similar en forma de «Withhold Release Orders» (órdenes de suspensión del despacho). Propone que los operadores económicos tengan obligaciones diferentes en función de que estén clasificados como de alto o bajo riesgo.

3.10. En el caso de los operadores de alto riesgo, debe ser obligatorio un sistema de diligencia debida, que incluya la recopilación de información, la evaluación y mitigación de riesgos, similar al sistema establecido en el Reglamento relativo a los productos libres de deforestación, pero adaptado a la propuesta relativa al trabajo forzoso. Por lo tanto, se necesita información detallada sobre el producto, el fabricante, el importador, el origen y los componentes, junto con los recursos y minerales utilizados en el producto y sus componentes en el marco de la cartografía y divulgación de la cadena de suministro, que es un requisito esencial para determinar en qué parte de la cadena de valor tiene lugar el trabajo forzoso. Teniendo en cuenta la situación de las pymes, debe aplicarse una diligencia debida simplificada, limitada a la recopilación de información pertinente. Además, las autoridades nacionales competentes deben centrar sus investigaciones preliminares en productos relacionados con regiones, empresas o sectores de alto riesgo. En cualquier caso, debe garantizarse la protección de los secretos comerciales; por ejemplo, utilizando cláusulas de confidencialidad adecuadas.

3.11. En la fase preliminar de las investigaciones, el operador económico debe presentar una declaración de diligencia debida si el producto está relacionado con regiones, empresas o sectores de alto riesgo. El incumplimiento de los requisitos de diligencia debida que se expondrán detalladamente en las directrices (artículo 23), así como la no transmisión de las declaraciones de diligencia debida requeridas, deben clasificarse como preocupación justificada y dar lugar a la retención del producto y a la apertura directa de una investigación. Por lo que respecta a los productos relacionados con regiones, empresas o sectores de bajo riesgo, los agentes económicos están exentos de la diligencia debida obligatoria, y el procedimiento debe llevarse a cabo según lo propuesto por la Comisión Europea. Sin embargo, para evitar una desidia irresponsable, el CESE subraya que la diligencia debida no debe ser óbice para la apertura de una investigación.

3.12. El CESE señala que solo es posible lograr un cumplimiento adecuado si los Estados miembros de la UE asignan fondos y recursos suficientes a sus autoridades nacionales competentes. La Comisión Europea ya ha reconocido que la aplicación efectiva se ve gravemente socavada cuando las autoridades aduaneras nacionales carecen de recursos suficientes. Además, las autoridades nacionales competentes deben disponer de tiempo suficiente para llevar a cabo una investigación exhaustiva y minuciosa.

3.13. Como se indica en la reciente publicación de la OIT sobre la esclavitud moderna, la composición sociodemográfica de las víctimas del trabajo forzoso es de carácter diverso. Los colectivos sociales vulnerables, como los trabajadores migrantes, están expuestos a un mayor riesgo de trabajo forzoso. Por lo tanto, el CESE pide que se tenga en cuenta la situación de los trabajadores migrantes, las personas apátridas y los menores. Debe prestarse especial atención a las cuestiones de género.

3.14. Según la OIT, 160 millones de niños en todo el mundo son víctimas del trabajo infantil. La erradicación efectiva del trabajo infantil figura entre los objetivos de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. El compromiso de la UE en la lucha contra el trabajo infantil se establece en su enfoque de tolerancia cero con el trabajo infantil, basado en el artículo 32 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la estrategia de la UE sobre los derechos del niño ⁽³¹⁾, y el punto 1.4, letra c), del Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024. El CESE reconoce que la Comisión Europea menciona de manera expresa el trabajo infantil forzoso en la letra a) del artículo 2 de la propuesta de Reglamento. No obstante, para acelerar el proceso de erradicación del trabajo infantil, el ámbito de aplicación de este Reglamento podría incluir el Convenio sobre la edad mínima de la OIT, 1973 (n.º 138), la Recomendación n.º 146 de la OIT, el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil de la OIT, 1999 (n.º 182) y la Recomendación n.º 190 de la OIT. Además, señala la necesidad de una iniciativa legislativa de la UE para luchar contra todas las demás formas de trabajo infantil.

3.15. El CESE señala que la actual propuesta no tiene en cuenta la perspectiva de los trabajadores explotados, ni dentro ni fuera de la Unión Europea. A fin de mejorar la posición de las personas sometidas a trabajo forzoso, en la legislación europea se debe plantear una compensación adecuada para las víctimas. Los representantes de los trabajadores, los sindicatos locales, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y los propios trabajadores, así como las organizaciones de la sociedad civil, deben formar parte de los procesos de investigación y toma de decisiones para garantizar que las opiniones e intereses de los trabajadores afectados se tengan en cuenta en cada una de las etapas.

3.16. La Comisión Europea debería intensificar sus esfuerzos para crear estructuras internacionales destinadas a resolver el problema del trabajo forzoso y armonizar las acciones y medidas para garantizar la seguridad jurídica a escala internacional. Además, el CESE viene pidiendo que la UE apoye un tratado vinculante de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos y que se considere la posibilidad de un convenio de la OIT sobre el trabajo digno en las cadenas de suministro, como ya se mencionó en el Dictamen SOC/727 ⁽³²⁾ del CESE. La cooperación y el intercambio de información con terceros países y organizaciones internacionales es importante para garantizar el adecuado cumplimiento de los objetivos del Reglamento.

3.17. El CESE señala que una legislación sólida y ambiciosa es esencial para combatir el trabajo forzoso en la UE y en todos sus países socios. Por lo tanto, la propuesta actual debe armonizarse con las definiciones y los criterios de Estados Unidos, Canadá y otros mercados desarrollados y maduros (por ejemplo, la Ley estadounidense de prevención del trabajo forzoso de los uigures, la Ley de aranceles estadounidense y la Ley canadiense de lucha contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil en las cadenas de suministro, que se está debatiendo actualmente) para evitar incoherencias y abordar eficazmente la

⁽³¹⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (OJ C 326 de 26.10.2012, p. 391), Estrategia de la UE sobre los Derechos del Niño

⁽³²⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Trabajo digno en todo el mundo»[COM(2022) 66 final] (DO C 486 de 21.12.2022, p. 149).

cuestión del trabajo forzoso a escala mundial. No obstante, es importante que la UE cuente con un sistema institucional eficaz para verificar los casos de trabajo forzoso en todo el mundo, y por el que las empresas deben regirse. La propuesta debe tratar de desarrollar estructuras internacionales conjuntas para abordar el trabajo forzoso con vistas a una mayor armonización, claridad y seguridad jurídicas a escala internacional, en particular para evitar que las empresas de la UE se vean afectadas por legislaciones extranjeras divergentes.

3.18. Habida cuenta de que el trabajo forzoso es un problema mundial y que las cadenas de valor mundiales están profundamente interrelacionadas, es preciso promover la cooperación internacional contra el trabajo forzoso. El CESE subraya que una estrecha cooperación y el intercambio de información con las autoridades de terceros países y las organizaciones internacionales, en particular la OIT y las Naciones Unidas, son esenciales para garantizar la correcta aplicación de la prohibición.

3.19. Las delegaciones y representaciones permanentes de la UE deben desempeñar un papel clave sobre el terreno a la hora de comunicar con las víctimas del trabajo forzoso y las organizaciones de la sociedad civil, así como en la cooperación con las Naciones Unidas y la OIT para recopilar y transmitir datos valiosos para las evaluaciones de riesgos (por ejemplo, en la organización de encuestas nacionales sobre el trabajo forzoso o el apoyo a las mismas), y actuar como socios de cooperación en las investigaciones en curso. Deben ser el primer punto de contacto para las denuncias.

3.20. El proceso de globalización ha reforzado la posición de las empresas que operan a escala mundial y ha debilitado el poder de las instituciones públicas, especialmente en el Sur Global. El CESE destaca la importancia de incorporar la lucha contra el trabajo forzoso a la política comercial y de cooperación al desarrollo de la UE. Por lo que respecta a los países menos desarrollados, el apoyo activo de las autoridades laborales locales debe ser una prioridad. Hace hincapié en que esta legislación debe tratar por igual a todos los países y advierte que no se debe poner a los países menos desarrollados en situación de desventaja desproporcionada.

3.21. El CESE acoge con satisfacción el alcance de la propuesta, que incluye a todos los operadores económicos, independientemente de su tamaño. No obstante, las investigaciones de las autoridades deben realizarse en función del tamaño y los recursos económicos de los operadores económicos. Por lo tanto, debe darse prioridad a las empresas que presentan un riesgo elevado de recurrir al trabajo forzoso, así como a los grandes operadores económicos. Considera que el carácter singular de los mercados digitales requiere un trato específico a la hora de aplicar esta legislación.

3.22. El CESE desea aprovechar la oportunidad que brinda la publicación de este acto legislativo para pedir a la Comisión Europea que estudie la viabilidad de una agencia pública de calificación de la UE en relación con la sostenibilidad medioambiental y social, así como de los derechos humanos en el contexto empresarial, como ya se expuso en el punto 3.11 del Dictamen REX/518 del CESE. Dicha agencia debe desarrollar normas europeas sobre sistemas de diligencia debida. Estas normas podrían contribuir esencialmente a la creación de unas condiciones de competencia equitativas, lo que redundaría, en particular, en interés de las empresas europeas. Además, esta agencia debe elaborar normas de calidad obligatorias para las empresas que realicen auditorías, así como procesos de acreditación para estas empresas de auditoría en la UE y un sistema de vigilancia para controlarlas periódicamente.

3.23. El CESE pide que se designen o establezcan autoridades nacionales competentes en los Estados miembros para la acreditación de las empresas que lleven a cabo auditorías en el ámbito de la sostenibilidad medioambiental y social, así como de los derechos humanos en el contexto empresarial. La agencia pública de calificación deberá ayudar a las autoridades nacionales competentes proporcionando asistencia técnica y formación para la aplicación de sistemas nacionales de apoyo a las empresas en materia de responsabilidad y diligencia debida. En lo que respecta a la aplicación del Reglamento, señala que se necesitan tanto formulaciones claras y comprensibles para garantizar la seguridad jurídica como unas directrices sencillas con el fin de mantener una carga administrativa asumible por los operadores económicos, especialmente las pymes, en sus actividades cotidianas. Por lo tanto, las autoridades nacionales competentes deben prestar asistencia técnica a las empresas, especialmente a las pymes, cuando estas elaboren sus sistemas de diligencia debida (en consonancia con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales y la Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales).

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE respalda la definición del artículo 2, letra a), basada en la definición de trabajo forzoso de la OIT, que incluye «todo trabajo o servicio». Por consiguiente, las mercancías transportadas mediante trabajo forzoso deben incluirse en la propuesta para ajustarse a la definición y tener en cuenta que los servicios de transporte son una parte esencial de la cadena de suministro de mercancías.

4.2. La Comisión Europea debe desempeñar un papel firme, activo y de liderazgo en la Red de la Unión contra los Productos del Trabajo Forzoso propuesta en el artículo 24, con el fin de apoyar y coordinar a las autoridades nacionales para hacer cumplir el Reglamento. El CESE pide a la Comisión Europea que proporcione una estructura claramente definida y fondos suficientes a dicha Red para que pueda ayudar a los Estados miembros de la UE a recopilar información y utilizarla para mantener un flujo constante de información. La Red debe coordinar acciones como la realización de investigaciones internacionales y apoyar el cumplimiento de las prohibiciones de importación. Por otra parte, la Comisión debe estudiar la posibilidad de llevar a cabo investigaciones por sí misma, como ya hace al supervisar e investigar las prácticas contrarias a la competencia. Asimismo, pide a la Comisión que implique a la sociedad civil organizada, especialmente a los interlocutores sociales, en todas las acciones de la Red.

4.3. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de emitir directrices, como se indica en el artículo 23 de la propuesta, para ayudar a las empresas a identificar, prevenir, mitigar o poner fin a los riesgos del trabajo forzoso en sus operaciones y cadenas de valor. Además, la Comisión Europea y otras autoridades públicas deberían formular recomendaciones claras sobre cómo desarrollar sistemas de diligencia debida para las pymes y, por lo tanto, prestar un apoyo especial a estas. Pide a la Comisión que incluya a la sociedad civil organizada en el proceso de elaboración de estas directrices y que las publique (artículos 11 y 23) de manera que sean fácilmente accesibles y lo antes posible, en cualquier caso antes de la entrada en vigor del Reglamento. Esto permitirá a las autoridades nacionales competentes, a las aduanas y a las empresas prepararse para la aplicación del acto jurídico y las posibles dificultades asociadas.

4.4. El CESE señala que las autoridades nacionales competentes necesitan el consentimiento de los operadores económicos para llevar a cabo investigaciones, como se indica en el apartado 6 del artículo 5. Esto debilita el proceso de investigación y crea una laguna en la propuesta de Reglamento.

4.5. El CESE subraya la necesidad de aplicar sanciones mínimas uniformes a escala de la UE por toda infracción del Reglamento. De este modo, se evitará una carrera de mínimos entre los Estados miembros y se garantizará la igualdad de condiciones. Además, sería útil imponer a la Comisión una obligación de información periódica (por ejemplo, cada dos años) sobre la aplicación del Reglamento en los distintos Estados miembros.

4.6. Al CESE le preocupa que la aplicación del Reglamento sea responsabilidad de las autoridades aduaneras nacionales (artículo 12). Esto podría tener como resultado una aplicación ineficiente, ya que puede haber diferencias entre las oficinas nacionales de aduanas, lo que podría dar lugar a incoherencias dentro de la UE. Por consiguiente, hay que hacer hincapié en su aplicación correcta en los distintos países y ofrecer garantías a este respecto en el plano institucional. Es necesario proporcionar a las autoridades nacionales responsables de garantizar el cumplimiento directrices claras y recursos que les permitan supervisar y hacer cumplir eficazmente el Reglamento propuesto. Asimismo, debe prestarse apoyo técnico a la comunidad empresarial para ayudarla a cumplir la legislación. A tal fin, la UE necesita un marco conceptual para la evaluación común de los riesgos, así como unas directrices claras, a fin de evitar la duplicación de la burocracia y racionalizar los procedimientos en la medida de lo posible.

4.7. En cuanto a los plazos del proceso de investigación, el tiempo requerido para la presentación de pruebas por parte de las empresas debe ser superior a quince días en la fase preliminar del proceso y otros quince días en la segunda fase de la investigación. Además, debe ampliarse el plazo de treinta días de que disponen las empresas para recuperar los productos que infringen el Reglamento. Por otra parte, es necesario aclarar en mayor medida el modo en que se llevará a cabo en la práctica el proceso de retirada, incluida la destrucción de los productos en caso necesario.

4.8. Como se menciona en el Dictamen INT/973 del CESE sobre el tema «Gobernanza empresarial sostenible»⁽³³⁾, los sindicatos y los representantes de los trabajadores son muy conscientes de la posibilidad de que se produzcan conductas indebidas. Por lo tanto, el CESE destaca la importancia que reviste la participación de los representantes de los trabajadores y los sindicatos locales, junto con la CSI, en la concepción (cartografía de riesgos) de los procesos de diligencia debida, así como en su seguimiento (aplicación) y en la notificación de infracciones (mecanismos de alerta). Pide que los sindicatos y los representantes de los trabajadores en la UE y en terceros países se mencionen de manera expresa en el artículo 26, letra a).

4.9. El CESE recuerda que la sociedad civil organizada debe ser consultada en la fase de elaboración de los actos delegados mencionados en el artículo 27 del Reglamento.

Bruselas, 25 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽³³⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final] (DO C 443 de 22.11.2022, p. 81).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/745 y (UE) 2017/746 en lo que respecta a las disposiciones transitorias para determinados productos sanitarios y productos sanitarios para diagnóstico *in vitro*

[COM(2023) 10 final-2023/0005 (COD)]

(2023/C 140/14)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 23.1.2023 Parlamento Europeo, 26.1.2023
Base jurídica	Artículo 114 y artículo 168, apartado 4, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	190/0/2

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité decidió emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 24 de enero de 2023.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las tasas y gastos cobrados por la Agencia Europea de Medicamentos, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/745 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (CE) n.º 297/95 del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 658/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2022) 721 final — 2022/0417 (COD)]

(2023/C 140/15)

Consulta	Consejo de la Unión Europea, 22.12.2022 Parlamento Europeo, 15.12.2022
Base jurídica	Artículo 114 y artículo 168, apartado 4, letras b) y c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Comisión competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en el pleno	24.1.2023
Pleno n.º	575
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	195/0/1

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité decidió emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 24 de enero de 2023-

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea
L-2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES