



29.3.2016

DOCUMENTO DE TRABAJO

sobre el Informe de la UE de 2015 sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo

Comisión de Desarrollo

Ponente: Christian Dan Preda

El quinto informe bienal de la Comisión Europea (CE) sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD) se publicó en agosto de 2015, poco antes de que la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en septiembre en Nueva York aprobase formalmente la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que incluye el objetivo de «mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible» (objetivo 17.14)¹. Las conclusiones del Consejo sobre el quinto informe bienal de la CE, adoptadas en octubre de 2015, resaltaban que la CPD constituirá una parte importante de la contribución de la UE al cumplimiento del objetivo más amplio de la coherencia de las políticas en favor del desarrollo sostenible (CPDS). Aunque la UE viene reafirmando reiteradamente su compromiso político con la CPD, la Unión sigue teniendo pendiente la compleja cuestión de cómo llevar este compromiso a la práctica.

Los informes anteriores del Parlamento Europeo han tenido una importancia capital en la promoción del concepto de CPD con la institucionalización de un ponente permanente para la CPD en la Comisión de Desarrollo, la afirmación de que la CPD es una cuestión de la que el Parlamento Europeo es responsable políticamente (como colegislador y en su calidad de institución elegida democráticamente), y la presentación de propuestas concretas para hacer operativo el concepto a escala de la UE.

Además de aprovechar los progresos comunicados por la Comisión Europea y de precisar los ámbitos en los que deben mejorar los mecanismos actuales de la UE en materia de CPD, el presente informe se propone estimular el debate sobre el futuro del concepto a escala de la UE.

1. Evaluación de los mecanismos de CPD

La CPD, la CPDS y la Agenda 2030

La CPD surgió en el programa político de la UE a principios de la década de 1990, y se institucionalizó con el Tratado de Maastricht en 1992. No obstante, no fue hasta 2005 cuando la UE acordó un programa ambicioso en materia de CPD, que posteriormente quedó firmemente anclado en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 de la UE. Entretanto, la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sirvió de catalizador para esta evolución, al ponerse de manifiesto que para su cumplimiento no bastaría únicamente con la ayuda al desarrollo, sino que se requerirían sinergias de gran calado entre las políticas de la UE vinculadas al desarrollo y las no vinculadas. El Tratado de Lisboa, en vigor desde 2009, reiteró la obligación legal de la UE de ocuparse de la CPD y siguió reforzando la atención global prestada a la consecución de la coherencia entre las políticas interiores y exteriores de la UE.

Si bien sigue siendo de crucial importancia asegurar que las políticas de los países desarrollados sean «favorables al desarrollo» y «no perjudiquen» a los países en desarrollo, hoy hay cada vez más consenso sobre la necesidad de trascender este paradigma. La CPD ha pasado a ser una demanda de búsqueda de sinergias entre la cooperación para el desarrollo y otras políticas y de corrección de las incoherencias existentes.

¹ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=/english/&Lang=S

El año 2015 representó otro momento decisivo en la evolución de la CPD con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos últimos requerirán un enfoque más integrado de la elaboración de políticas que preste mayor atención a la coherencia, ya que lograr la CPD tendrá una incidencia muy sustancial en la aplicación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Aunque la CPD surgió originalmente en un contexto norte-sur en el que se subrayaban las responsabilidades de los países «ricos y desarrollados» hacia los países «pobres» en desarrollo, la adopción de la Agenda 2030 pone esta visión en tela de juicio creando un conjunto único y universal de objetivos de desarrollo aplicables a todos y superando así el paradigma donante-receptor.

Por tanto, la UE debería tomar la iniciativa en la promoción de un programa universal de CPD que haga avanzar el concepto hacia el desarrollo sostenible. Otras organizaciones como la OCDE han hecho suyo el concepto de CPDS, pero la UE aún no ha adoptado una postura clara. Las conclusiones del Consejo sobre el quinto informe bienal de la CE, adoptadas en octubre de 2015, encargaron a la Comisión y al SEAE, en estrecha consulta con otros socios, que presentasen propuestas concretas sobre la forma de integrar mejor la CPD en el planteamiento de la UE para aplicar la Agenda 2030. Es necesario que el Parlamento tenga un papel central en esta iniciativa.

La CPD sigue siendo un concepto básicamente europeo, y su comprensión todavía no se ha generalizado a escala internacional. La UE y la OCDE son pioneros en el debate de la CPD. En un mundo cada vez más interrelacionado, es necesario avanzar hacia un enfoque común que haga el concepto más universal. No podremos lograr verdaderos progresos en la integración de la CPD en la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible si los demás actores internacionales principales (los EE.UU., Japón y los BRIC) no están familiarizados con el concepto. Por tanto, el Parlamento ha de pedir un debate de la UE sobre la CPD en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, con objeto de ver cómo podría encajar dicha CPD en el concepto más universal de la CPDS.

Los mecanismos de la CPD

La UE dispone desde 2005 de varios instrumentos clave para velar por una aplicación eficiente y sistemática de la CPD en las políticas de la UE. Hay que encontrar la forma de utilizarlos mejor. La puesta en práctica de la CPD sigue siendo muy difícil para la UE, porque supone la generación de sinergias entre políticas de forma tanto horizontal (en ámbitos como el comercio, la agricultura o las migraciones) como vertical (a escala global, regional y nacional). Uno de los principales retos de la CPD dentro de la UE es cómo llegar a otras políticas fuera del nicho de audiencia de los actores del desarrollo.

En sí mismo, el informe de la Comisión es útil para sensibilizar sobre la CPD, aunque aún lo sería más si tratara el progreso de la CPD de forma más analítica. Debería contener como parte integrante del informe recomendaciones concretas sobre cómo abordar los desafíos de la CPD. Además, también debería ser responsabilidad de los dirigentes de la UE el concienciar sobre la CPD, ya que es una cuestión de índole muy política. Por consiguiente, el ponente pide una **reunión del Consejo Europeo sobre la CPD** antes de la publicación del próximo informe de la Comisión en 2017. La celebración de una cumbre europea dedicada a este asunto tendría dos objetivos principales: daría a conocer la CPD al fomentar un debate interinstitucional dentro de la UE (Comisión, SEAE, Consejo y Parlamento) y a nivel nacional (todos los ministerios). En la preparación de la cumbre, la Comisión y el SEAE

deberían presentar un informe a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE con recomendaciones concretas sobre cómo hacer operativa la aplicación de la CPD. Este proceso debe ser integrador y contar con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de grupos de reflexión. El segundo objetivo de esta cumbre europea sobre la CPD sería definir más claramente las responsabilidades de cada institución de la UE por lo que respecta al cumplimiento de los compromisos en materia de CPD. Además, el Consejo también tiene que desempeñar un papel en el refuerzo de la CPD sacando la cuestión de los silos del desarrollo y los asuntos exteriores y presentándola a otras formaciones del Consejo.

La correcta aplicación de la CPD requerirá recursos y personal suficientes. Conviene que se concedan a los centros de coordinación para la CPD de los ministerios nacionales y las delegaciones de la UE los recursos necesarios para poner en marcha estrategias nacionales y europeas sobre CPD. La mayor parte de los centros de coordinación para la CPD de las delegaciones de la UE no tienen la capacidad de poder trabajar únicamente en asuntos relacionados con la CPD.

Desde la publicación del informe 2013 de la Comisión sobre la CPD se han creado varios instrumentos nuevos con el fin de mejorar la aplicación de la CPD. El ponente se congratula de la nueva estructura de la Comisión Juncker, que trabaja de forma más colegiada y tiene un enfoque transversal y es más coherente en la elaboración de políticas. Saluda también la creación de un grupo de comisarios encargados de las relaciones exteriores y presidido por la Vicepresidenta de la Comisión/Alta Representante. Dicho grupo constituye un buen ejemplo de la necesidad de compromiso político con la CPD al máximo nivel. El Parlamento ha de pedir que la VPC/AR informe periódicamente sobre las actividades del grupo a la Comisión DEVE.

Otra de las innovaciones es el nuevo papel desempeñado por las delegaciones de la UE en los mecanismos de información. El informe 2015 sobre la CPD recibió comentarios de 41 delegaciones de la UE. Este ejercicio informativo debe ampliarse a todas las delegaciones de la UE y adquirir una periodicidad anual. Otra de las novedades positivas son los cursos en materia de CPD que se imparten de forma electrónica a las delegaciones. A fin de fomentar la participación de las delegaciones, no solo en el ámbito informativo sino también de la aplicación, este asunto debe formar parte del orden del día de la reunión anual que los jefes de Estado y de Gobierno de la UE celebran en Bruselas. Los jefes de las delegaciones desempeñan un papel clave, por cuanto cuentan con una visión global de las políticas de la UE en países o regiones concretos y pueden informar de deficiencias e incoherencias, en su caso tras consultar con actores locales como las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil.

El ponente se felicita por el conjunto de medidas de mejora de la legislación aprobado por la Comisión Europea el 19 de mayo de 2015 (COM(2015) 215). Tanto las medidas, como las herramientas que la Comisión emplea para evaluar la repercusión que tienen las políticas de la UE, contribuirán con eficacia al progreso de la CPD, porque la coherencia se tendrá en cuenta desde el principio del ciclo político. Debemos celebrar también el hecho de que la obligación legal de incorporar la CPD se cite expresamente en la herramienta nº 30 de las Directrices para la mejora de la legislación. Además, dichas Directrices obligan a que en todas las etapas de formulación y aplicación de las políticas se analicen las posibles repercusiones en materia de derechos humanos en los países en desarrollo.

Dada la importancia de las evaluaciones de impacto como herramienta para lograr la CPD, el ponente lamenta que siga siendo escasa la evaluación de la incidencia en el desarrollo, y espera que el conjunto de medidas de mejora de la legislación y sus Directrices sirvan para corregir la situación. Otro de los retos para la UE es cómo medir los avances y las repercusiones en relación con la CPD, ya que es necesario que mejoremos nuestra actitud orientada a los resultados, fijemos objetivos de calidad y desarrollemos indicadores más claros en materia de CPD. La evaluación independiente que se va a llevar a cabo es una medida positiva que dará credibilidad a los logros de la UE en materia de CPD. La evaluación independiente podría proponer también nuevas herramientas de medición e información.

Otro de los instrumentos útiles de la UE para la aplicación de la CPD es la programación conjunta, con la que se hace posible la planificación coherente de las actividades de la UE. El ponente se congratula de que la programación conjunta incluya las actividades bilaterales de los Estados miembros en determinados países, puesto que ello contribuirá a la eficiencia de las acciones que la UE emprenda sobre el terreno. Anteriormente, la falta de vinculación entre las acciones de la UE y las actividades de los Estados miembros ha supuesto la pérdida de oportunidades de aprovechar sinergias.

Desde 2013 se ha reforzado considerablemente el compromiso de los Estados miembros con la CPD con un incremento del número de centros de coordinación para la CPD en varios ministerios nacionales. Los Estados miembros tienen que realizar ahora mayores esfuerzos por poner en práctica mecanismos de información vinculados a la CPD.

2. Ámbitos prioritarios: prestar atención a la política exterior de la UE

La Resolución del Parlamento Europeo de 2016 sobre la CPD analiza y formula recomendaciones concretas en cinco ámbitos prioritarios (comercio y finanzas, seguridad alimentaria, cambio climático, migraciones y seguridad). El ponente propone que, en cambio, se centre en la política exterior de la UE.

Considerando que la crisis de los refugiados y la desestabilización en los países vecinos de la UE está poniendo en cuestión los pilares de la propia UE (por ejemplo, la solidaridad europea y el sistema de Schengen), la acción exterior constituye un ámbito al que la CPD debe prestar atención. La estabilización de los países vecinos de la UE debe ser una prioridad absoluta para la propia UE. Gracias al papel combinado de la Vicepresidenta de la Comisión/Alta Representante (VPC/AR) se han alcanzado progresos considerables en la CPD aplicada a la acción exterior de la UE. El enfoque integral de la UE se está plasmando en la realidad aun cuando siga teniendo que afrontar grandes dificultades.

*

* *

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible representa una oportunidad única de hacer frente a los retos interrelacionados de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. La CPD sigue siendo un imperativo político y económico para la UE. Siempre y cuando exista voluntad política, además de aplicación coherente y mejora continua de los instrumentos de

política de la Unión, no tiene por qué ser —como decía un comentarista— «misión imposible»¹.

¹ «Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development», Carbone, M., *Journal of European Integration*, 2008, 30:3.