

# **Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea**

**Alicia CHICHARRO**  
alicia.chicharro@unavarra.es  
Universidad Pública de Navarra  
(España)

## **Policy Coherence for Development within the EU**

### **ResumenAbstract**

- 1. Introducción**
- 2. La CPD en el Derecho de la Unión Europea**
  - 2.1. Visión europea del desarrollo**
  - 2.2. Regulación jurídica de la CPD en la UE**
- 3. Progreso en la CPD en el seno de la UE**
  - 3.1. Áreas de aplicación de la CPD**
  - 3.2. Instituciones implicadas en la CPD**
  - 3.3. Herramientas para la aplicación de la CPD**
    - 3.3.1. Disposiciones legales que contienen herramientas para la aplicación de la CPD**
    - 3.3.2. Instrumentos disponibles en el proceso ordinario de toma de decisiones**
  - 3.4. Enfoque diferenciado para las distintas asociaciones de desarrollo**
- 4. Acción coordinada de la UE**
- 5. Propuestas de mejora de la coherencia entre las políticas de la UE**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

# Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea

**Alicia CHICHARRO**  
alicia.chicharro@unavarra.es  
Universidad Pública de Navarra  
(España)

## Policy Coherence for Development within the EU

### Citar como:

Chicharro, A. (2017). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 4-25

### Resumen

La política europea de cooperación al desarrollo se enmarca dentro de la estructura de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, sin desplazar la competencia de los Estados miembros en este ámbito. Más bien, las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementan y refuerzan mutuamente.

Así, la UE no solo se enfrenta al desafío de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el plano horizontal, cuando sus decisiones conciernen a otros sectores competenciales que pueden afectar a los países socios, sino también en el plano vertical, cuando se trata de coordinar su labor con los Estados miembros y con las organizaciones internacionales.

Siendo la solidaridad uno de los valores en los que se fundamenta la Unión, el marco regional europeo resulta el nivel más adecuado para incrementar la eficacia de la ayuda europea gracias a la coordinación y gestión coherente de las distintas políticas.

**Palabras clave:** política europea de desarrollo, Coherencia de Políticas para el Desarrollo, Agenda 2030, reparto competencial.

### Cite as:

Chicharro, A. (2017). Coherencia de Políticas para el Desarrollo en la Unión Europea. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 4-25

### Abstract

The European policy of development cooperation falls within the framework of the principles and objectives of the external action of the Union, without shifting the responsibility of Member States in this area, but the Union and Member States cooperation policies for the development that complement and reinforce each other.

Thus, the EU not only faces the challenge of Policy Coherence for Development in the horizontal plane, when their decisions concerning other jurisdictional areas that may affect partner countries, but also in the vertical plane, when it comes to coordinating their work with Member States and international organizations.

Being solidarity one of the values on which the European Union is founded, the European regional framework becomes the most suitable level to increase the effectiveness of European aid, assuming responsibility for coordination and management of policy coherence.

**Keywords:** European Development Policy, Policy Coherence, Agenda 2030, distribution of powers.

# 1 Introducción

En la nueva Agenda 2030 se reconoce la importancia que tienen las dimensiones regionales y subregionales, los procesos de integración económica y la interconectividad. Los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional. Por ello, en el desafío al que se enfrenta la Unión Europea (UE) respecto a la Coherencia de Políticas para el desarrollo (CPD), se debe tener en cuenta el reparto competencial dentro de la propia organización, sin perder de vista los retos que le plantean los objetivos consensuados en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones internacionales.

Desde su posición de actor clave en el panorama mundial actual y donante destacado, la UE contribuye a marcar tendencias políticas a nivel global y, sin duda, su influencia en los foros internacionales de diversa índole en los que participa es muy significativa. Por ello, resulta de suma importancia su compromiso con la CPD.

Según lo dispuesto en el Tratado de Lisboa, la UE tiene la responsabilidad de eliminar la pobreza de los países en desarrollo. El apoyo a dichas naciones para erradicar la miseria es el objetivo primero de la política de desarrollo y una prioridad de la acción exterior de la UE. Trascendiendo el limitado marco de la ayuda al desarrollo, la Unión toma en consideración el impacto que el conjunto de sus políticas tiene sobre las naciones más desfavorecidas.

En un mundo interconectado como el de hoy, resulta evidente que no es posible garantizar el bienestar de los ciudadanos de la UE sin mejorar el nivel de vida de las personas que habitan en países menos prósperos. La UE no es simplemente el vigésimo noveno donante europeo; su papel va mucho más allá al actuar como coordinadora, gestora y responsable de políticas. La UE es un socio comercial y económico de primera magnitud, con lo que sus políticas de seguridad, comercio, agricultura, pesca, medio ambiente, energía o migración se cuentan entre las de mayor impacto en los países en desarrollo.

No resulta fácil desplegar todas estas políticas, atendiendo a sus objetivos propios y a la CPD, a la vez que se adaptan a cada país socio, a lo que hay que añadir la necesaria acción coordinada con los Estados miembros para lograr mejores resultados y mayor visibilidad de la cooperación al desarrollo del conjunto de la Unión.

Al incluir la CPD como un imperativo a la hora de dictar decisiones a nivel europeo, la UE está reconociendo que las ayudas y la política de cooperación al desarrollo por sí solas no pueden cubrir

todas las necesidades de los países más atrasados. Por ello, en todos los ámbitos de actuación de la UE se deben tomar en consideración las necesidades de desarrollo de los países más desfavorecidos o, al menos, no interferir ni directa ni indirectamente, con el objetivo de erradicar la pobreza.

Este compromiso debería tener traducción tanto a nivel institucional, a fin de disponer de una base legal sólida, como a nivel operativo, lo que conlleva un análisis sistemático del impacto de las políticas para corregirlas en la práctica. Partiendo del actual contexto de crisis financiera y los continuos problemas que ocasiona en la eurozona, no se trata tanto de comprometer más recursos a la cooperación al desarrollo sino de incrementar la eficacia de la ayuda europea asumiendo la responsabilidad en la coordinación y la gestión de las políticas.

## **2** **La CPD en el Derecho de la Unión Europea**

### **2.1. Visión europea del desarrollo**

El principio de CPD impele a integrar la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas de un Estado o, como en el presente caso, de una organización internacional de integración. Esto conlleva una aplicación transversal a todas las medidas adoptadas por las instituciones europeas de los objetivos del desarrollo.

Teniendo como fin último el avance en la erradicación de la pobreza, la CPD se erige en un compromiso integral tanto para las decisiones de las cuales es responsable la Unión como para la acción coordinada con los Estados, lo que obliga a buscar soluciones más cooperativas y coherentes orientadas a la ampliación de las oportunidades de todas las personas.

Evidentemente, la consecución de la CPD a nivel europeo acarrea numerosos inconvenientes para su implementación. Ahora bien, no se propugna una ruptura drástica con los parámetros que han venido presidiendo las decisiones en la UE sino, más bien, un cambio progresivo en las distintas políticas públicas para inyectar la perspectiva del desarrollo. El principio de CPD insiste en que la perspectiva de desarrollo humano debe estar presente en todos los procesos de toma de decisiones, aun cuando este enfoque no sea la prioridad de las políticas particulares.

El debate teórico sobre la CPD continúa abierto, al igual que los actores públicos ponen en práctica diversas visiones sobre lo que supone la aplicación de dicho principio.

Por una parte, hay quienes abogan por una visión cosmopolita (Millán 2014); se entiende aquí que resulta imperativo integrar al concepto de CPD la necesidad de avanzar hacia una acción colectiva y concertada que permita gestionar los problemas del desarrollo que se han mundializado.<sup>1</sup> Sus defensores asumen que se trata de una visión extremadamente ambiciosa sobre la CPD y admiten que, de momento, no hay Estados que apuesten por promover acciones conjuntas con otros Estados para gestionar de manera cooperativa los nuevos desafíos transnacionales.

Por otra parte, dentro de una perspectiva más tradicional se entiende la CPD como la integración del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que efectúan las instituciones de toma de decisiones. De esta forma, la CPD supone un compromiso transversal con el desarrollo que afecta a todos los ámbitos de acción pública (Millán *et al.* 2012).

Igualmente se puede reseñar una tercera forma de entender la CPD como la labor de identificación de contradicciones e incoherencias entre iniciativas gubernamentales en distintos ámbitos. Esta visión se ha calificado de enfoque «reactivo» (Ashoff 2002), que no solo requiere un trabajo ingente de análisis de todas las medidas públicas sino también una firme voluntad política para modificar las incoherencias.<sup>2</sup>

Y, por último, existe una concepción de la aplicación del principio de CPD como la promoción de sinergias y complementariedades con las cuales se exploran espacios de trabajo en común (Millán 2014). Se trata de un enfoque muy restrictivo en tanto no se pretende corregir incompatibilidades ni modificar incoherencias.

En el caso de la UE, la introducción en el articulado de los tratados constitutivos de la obligación de tomar en consideración los objetivos de la cooperación al desarrollo en sus políticas y que pudieran afectar a los países más atrasados apunta hacia una perspectiva que hemos calificado como más tradicional y que entiende la CPD como la integración del desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que efectúan las instituciones europeas. Esto no significa que la Unión se haya anclado en dicha perspectiva pues, como se verá al analizar las herramientas para la aplicación de la CPD, existen algunos instrumentos que permiten la identificación de incoherencias y su corrección a través de mecanismos previstos con tal fin. Además, si la UE pretende asumir el papel que le corresponde a nivel mundial, debería tender a abrazar la concepción cosmopolita, mediante la promoción de un trabajo cooperativo multinivel que sobrepase las fronteras de la Unión.

## 2.2. Regulación jurídica de la CPD en la UE

La CPD se incorporó por primera vez al Derecho originario de la UE con la modificación de los tratados constitutivos que supu-

1. El cosmopolitismo se fundamenta en la idea de que todos los seres humanos deben ser considerados como miembros de una sola comunidad ético-política: la comunidad cosmopolita (Beck 2005). La «cosmopolitización del desarrollo» supondría que, si bien la pobreza, la vulnerabilidad o la exclusión social podrían considerarse, en principio, como problemáticas locales, estas se han transformado y reconfigurado como resultado de la dinámica globalizadora y que, a su vez, el proceso de integración, interconexión e interdependencia hace que estos fenómenos —que antes se circunscribían al ámbito local— superen también las fronteras para generar riesgos o amenazas en un espacio mucho más amplio que el tradicional Estado-nación (Millán 2014).
2. Este enfoque, por sí solo, está siendo descartado por la propia OCDE, la cual reconoce que hay que dar un paso adelante yendo más allá de «minimizar los impactos adversos de las políticas públicas [que] pueden tener en los países en desarrollo; esto implica la aplicación sistemática de políticas que se refuerzan mutuamente y la integración de las cuestiones de desarrollo en todos los departamentos de gobierno para situar las metas del desarrollo junto con los objetivos de política nacional» (OCDE 2012).

so el Tratado de Maastricht de 1992. El artículo 130v exigía a la entonces Comunidad Europea tener en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo en las políticas que aplicara y que pudieran afectar a los países en desarrollo. En esos años, además de tener que salvar el obstáculo de definir qué se entendía por coherencia, los Estados miembros se mostraban un tanto reticentes a ceder su protagonismo en esta materia. Sin embargo, las ONG no se rindieron al desaliento y siguieron presionando a nivel comunitario para hacer de la CPD un objetivo transversal de las acciones comunitarias.

En la actualidad el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión obliga a mantener la coherencia de las políticas de desarrollo en la UE. Esta disposición implica que todas las políticas de la UE deberán apoyar las necesidades del desarrollo o, al menos, no entrar en conflicto con el objetivo de promover la observancia de los derechos humanos y erradicar la pobreza más allá de las fronteras europeas. Sin duda, los objetivos de desarrollo, democracia, buena gobernanza, seguridad y derechos humanos se hallan estrechamente entrelazados (Comisión Europea 2011).

La observancia de los derechos humanos que la UE quiere garantizar tanto dentro como fuera de la propia organización pone de relieve la responsabilidad compartida en el proceso de desarrollo. La protección de los derechos fundamentales de las personas más marginadas y empobrecidas de la sociedad es valor y objetivo preeminente de la UE, a la vez que se erige en requisito imprescindible para avanzar en la erradicación de la pobreza. Precisamente, el enfoque de los derechos humanos aplicado a la CPD ayuda a abordar el impacto de las distintas políticas europeas sobre el desarrollo.

El Tratado de Lisboa también ha reforzado la política de desarrollo en el marco de la acción exterior de la UE. La consolidación del cargo de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de forma que se desgaje de la Secretaría General del Consejo y se ubique como vicepresidente de la Comisión, ofrece nuevas oportunidades de cara a una cooperación al desarrollo más eficaz y a la elaboración de políticas concertadas, si bien no podemos obviar que todavía depende, en gran medida, de la voluntad de los Estados miembros expresada en el seno de las instituciones europeas.

Fuera de los tratados constitutivos, el compromiso político con la CPD ha quedado plasmado en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 (Unión Europea 2006) y se reafirmó en el Programa para el Cambio de 2011 (Comisión Europea 2011). El primero de estos instrumentos establece que es necesario integrar la agenda de la CPD en tres niveles de decisión: *a)* en los Estados miembros, con el impulso de una mejora en las prácticas y políticas orientadas al ámbito de la CPD; *b)* en el Consejo, a través de la promoción de

una integración efectiva de aspectos relacionados con el desarrollo en los trabajos de los grupos sectoriales, y c) en la Comisión, mediante el análisis de los impactos de las políticas desde la perspectiva del desarrollo.

En 2010, la Comisión elaboró un Libro Verde sobre la mejora del impacto de la política de desarrollo europea, donde se reconocía que la ayuda al desarrollo por sí sola nunca logrará terminar la pobreza que afecta a millones de personas en el mundo (Comisión Europea 2010). Por tanto, se planteaba la necesidad de desarrollar políticas globales coherentes orientadas al crecimiento inclusivo y sostenible (Comisión Europea 2010).<sup>3</sup>

En 2014, la Comisión Europea publicó lo que será el programa de la UE posterior a 2015 para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible, donde se insistía en la necesidad de una nueva alianza mundial. La eficacia de la ayuda continúa siendo una prioridad, para lo cual parece imprescindible instaurar un control más riguroso de los progresos hechos y un sistema de rendición de cuentas (Comisión Europea 2014).

Del análisis de estos documentos podemos inferir las principales dimensiones que la Unión deberá tener en cuenta en la aplicación del principio de CPD: en primer lugar, como ya hemos adelantado, la UE tiene el reto de asumir una visión cosmopolita orientada a promover una acción colectiva, concertada y democrática de todo el sistema internacional; la segunda dimensión hace referencia a la coherencia horizontal entre las diferentes áreas de políticas públicas en las que la UE posee competencias propias; en tercer lugar, la dimensión vertical abarca los distintos niveles de decisión de medidas públicas, pero también podrían incluirse las acciones de otros actores de desarrollo como empresas, ONGD, lobbies,<sup>4</sup> etc. y, por último, existe una coherencia temporal que apunta a resultados en desarrollo humano a largo plazo.

3. Cabe destacar que el Libro Verde otorga una relevancia central a la promoción del crecimiento inclusivo como eje del desarrollo. Este concepto de desarrollo relacionado directamente con el crecimiento ha sido cuestionado por diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil sobre todo si se toman en cuenta las políticas de austeridad promovidas desde Europa que sitúan en el centro de los análisis algunas magnitudes macroeconómicas, al considerarlas al margen de consideraciones de carácter político o social (Unceta 2014).
4. Se calcula que en Bruselas operan 2500 *lobbies*, de los cuales dos tercios trabajan para defender los intereses empresariales, mientras que una minoría son representantes de la sociedad civil y de los sindicatos.

### 3 Progreso en la CPD en el seno de la UE

Resulta complicado analizar desde un punto de vista global el aporte de la UE a la promoción del desarrollo humano. Esto se debe a la coexistencia dentro del entramado institucional europeo de una compleja superposición de agendas que parecen representar a diferentes actores e intereses.

El proyecto de integración a nivel europeo se ha revelado un marco positivo para progresar en la CPD hacia el exterior de sus fronteras aunque, hacia el interior, la UE ha impulsado políticas muy perjudiciales para los derechos de la propia ciudadanía. Las denominadas «políticas de austeridad» que abogan por el crecimiento económico fundamentado en recortes sociales, control presupues-



tario, reducción del déficit y estabilidad macroeconómica están incidiendo muy negativamente en el desarrollo humano.

Si bien estas políticas de corte neoliberal han hecho retroceder los derechos de la ciudadanía europea, más allá de las fronteras de los países de la UE se ha llevado a cabo un trabajo apreciable en la aplicación del principio de CPD.

### **3.1. Áreas de aplicación de la CPD**

Con los años, la UE ha ido reforzando los procedimientos, instrumentos y mecanismos de la CPD. Como hemos apuntado, en un principio se trató de un objetivo sin perfilar en el que la sociedad civil tuvo que insistir. Sin embargo, en 2005 se acordó realizar un seguimiento del progreso de la CPD en 12 áreas de competencia comunitaria: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, dimensión social de la globalización, empleo y trabajo digno, migración, investigación e innovación, sociedad de la información y transporte y energía (Consejo de la UE 2005).

Con la intención de conseguir un enfoque más operativo y dirigido a la CPD, en 2009 la UE decidió incluir las 12 áreas de competencia mencionadas en los siguientes cinco ámbitos prioritarios en relación con la CPD (Consejo de la UE 2005):

1. Incidir en el comercio y las finanzas.
2. Abordar el cambio climático.
3. Garantizar la seguridad alimentaria mundial.
4. Convertir la migración en una herramienta de desarrollo.
5. Reforzar los vínculos y las sinergias entre seguridad y desarrollo en el contexto de una agenda global para la paz.

En 2010, la Comisión puso en marcha una consulta sobre la política de desarrollo de la UE que reveló la necesidad de apoyar los derechos humanos, la democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza y en un crecimiento integrador y sostenible en aras del desarrollo humano. Para garantizar un buen uso de los fondos, ello debería ir acompañado de colaboraciones diferenciadas en materia de desarrollo, una acción coordinada a nivel europeo y una mejor coherencia entre las políticas de la UE.

En su Programa para el Cambio (Comisión Europea 2011), la Comisión proponía, entre otras modificaciones, ofrecer unas estrategias de respuesta conjunta de la Unión y de los Estados miembros basadas en las propias estrategias de desarrollo de los países socios, con una división sectorial del trabajo. En cuanto a la CPD, la Comisión apuntaba a su mejora, en particular a través de nuevos programas temáticos basados en las sinergias entre los intereses generales y la erradicación de la pobreza.

En 2014, teniendo en cuenta los debates mantenidos en el seno de las Naciones Unidas, la Comisión identificó toda una serie



de posibles objetivos y ámbitos prioritarios para la consecución de un desarrollo sostenible: pobreza, desigualdad, salud, educación, igualdad de género, agua, empleo pleno, derechos humanos, buena gobernanza, etc. Para avanzar en el cumplimiento de estos objetivos, consensuados en la UE pero dentro del contexto del trabajo de la ONU, se busca agruparlos en función de las estrechas conexiones existentes entre los ámbitos prioritarios y los objetivos temáticos relacionados, en virtud de su contribución a la erradicación de la pobreza y al desarrollo sostenible (Comisión Europea 2014).

### 3.2. Instituciones implicadas en la CPD

Si bien es cierto que la Comisión Europea es la promotora del grueso de las medidas que se adoptan en las distintas políticas europeas, su adopción final corresponde, en un ejercicio compartido, al Consejo y al Parlamento Europeo.

La Comisión, sin duda, posee un papel destacado en el análisis del impacto de cualquiera de sus políticas sobre los objetivos comunitarios en materia de desarrollo. Un activo control *ex ante* de sus propuestas normativas abocaría a modelar el conjunto de la acción de la Unión en armonía con las prioridades de cooperación con terceros países. A ello pueden contribuir los informes que, dependiendo de la medida que se vaya a adoptar, se soliciten tanto al Consejo Económico y Social como al Comité de las Regiones. El primero valorará los efectos de los actos europeos en su sección de relaciones exteriores, mientras que, en el segundo, la encargada de esta tarea es la comisión de ciudadanía, gobernanza y asuntos institucionales y exteriores.

Pero el protagonismo de la Comisión no se reduce a la valoración previa de cualquier medida en las diversas áreas de competencia europea, pues esta institución también supervisa los avances de la CPD en la UE y sus Estados miembros en un informe bienal (Comisión Europea 2007, 2009, 2011, 2013, 2015).<sup>5</sup>

Para seguir promoviendo la CPD, la Comisión se reúne dos veces al año con un grupo informal de puntos de contacto de los Estados miembros de la UE para la CPD, con el fin de compartir información en cuanto a prioridades y buenas prácticas a nivel de la Unión.

Por su parte, el Consejo y el Parlamento Europeo en el ejercicio conjunto del poder legislativo ordinario deberían tener en cuenta el impacto de cualquier política europea sobre el desarrollo y su proyección más allá de las fronteras de la UE. No basta con que la Comisión analice dicho efecto y lo haga constar en su propuesta, los responsables de la toma de decisiones no pueden desinteresarse de la CPD cuando expresan su consentimiento para aprobar medidas

5. También se ha realizado en 2012 un estudio independiente sobre el impacto de la política de biocombustible en los procesos de desarrollo de los países del Sur, en el que se llegó a la conclusión de que dicha política está impactando negativamente en el acceso a los recursos naturales, como la tierra y el agua, para las personas más pobres del planeta (AETS Consortium 2013).

que, directa o indirectamente, puedan afectar a la cooperación al desarrollo.

En este sentido, el Consejo aborda la CPD en sus conclusiones con relativa periodicidad (Consejo de la UE 2005, 2012, 2013, 2015) y el Parlamento Europeo, desde 2010, cuenta con un ponente permanente para la CPD, encargado de la presentación bianual de informes (Parlamento Europeo 2012, 2014, 2016).

Como parte de la acción exterior, la UE también promueve debates sobre la CPD a escala internacional, en sus diálogos con los países asociados y en el seno de la OCDE al valorar sus compromisos en este ámbito. Igualmente, la UE destaca como voz única en el seno de la ONU y sus distintos organismos con responsabilidades en materia de desarrollo (Naciones Unidas 2013).

La competencia orgánica para desarrollar esta labor, así como la coordinación con los Estados miembros representados en estas instituciones, la asumen tanto el presidente del Consejo Europeo como el alto representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Nótese que el primero representa a la UE en el exterior, sin perjuicio de las atribuciones del segundo, pues el alto representante, quien, a su vez, es vicepresidente de la Comisión, debe velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión, según el artículo 18.4 del Tratado de la UE.

### **3.3. Herramientas para la aplicación de la CPD**

La UE debe disponer de mecanismos para sistematizar la implementación de la CPD. La labor de las autoridades europeas en este campo ha ido alcanzando diversos éxitos, aunque cabría diseñar nuevos instrumentos, al mismo tiempo que los ya existentes son susceptibles de mejora. También se podría sacar provecho de herramientas no exclusivas del área de la CPD, como las reclamaciones ante el defensor del pueblo europeo o el tratamiento en un número cada vez mayor de comisiones parlamentarias.

En cualquier caso, las instituciones europeas competentes tienen a su disposición una serie de mecanismos para dar satisfacción a la CPD, cuya utilización, examen y perfeccionamiento atañe a la Unión, lo mismo que el liderazgo para coordinar los distintos niveles de decisión y ejecución de políticas para el desarrollo.

#### **3.3.1. Disposiciones legales que contienen herramientas para la aplicación de la CPD**

Además del artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), hay varias disposiciones legales incluidas en instrumentos europeos de diversa índole que sirven a la promoción de la CPD.

En primer lugar, en el artículo 12 del Acuerdo de Cotonú se hace mención a la CPD y prevé consultar con los países ACP (Áfri-

ca, Caribe y Pacífico) en una fase temprana, «siempre que la Unión pretenda [...] tomar una medida que pudiera afectar [sus] intereses». Los países ACP también cuentan con la posibilidad de «transmitir sus preocupaciones por escrito [...] y presentar propuestas de modificaciones».

Como se constata, el mecanismo existe, pero raras veces se ha utilizado. El motivo puede residir en la falta de concienciación y capacidad de la contraparte, esto es, de los países socios de África, Caribe y Pacífico. Sin duda, se debería dar a conocer esta posibilidad, acompañada de un cauce simple y directo para que los países ACP alerten de que una medida europea perjudica sus intereses, por lo que se debería garantizar que se investigarán las potenciales denuncias de los afectados por casos de incoherencia.

En segundo lugar, los acuerdos comerciales y de asociación que firma la UE con terceros países contienen cláusulas de derechos humanos que condicionan las relaciones comerciales y prevén la suspensión de preferencias en caso de violaciones graves y sistemáticas de dichos derechos. Cuando estas cláusulas incluyen estándares de protección bien definidos, constituyen un instrumento muy valioso para aumentar la eficacia de la ayuda europea.

Y, por último, las salvaguardas son una herramienta diseñada para preservar los intereses clave en caso de acontecimientos imprevisibles, que también pueden esgrimirse cuando las políticas desplegadas afectan negativamente a los países más desfavorecidos.

### **3.3.2. Instrumentos disponibles en el proceso ordinario de toma de decisiones**

En la fase inicial del proceso de toma de decisiones existen instrumentos suficientes que podrían utilizarse para evaluar si las políticas son contradictorias entre sí, si existen incoherencias o, por el contrario, hay sinergias que se podrían promover.

Con carácter previo a cualquier propuesta de acto europeo, la CPD debe ser considerada en los Documentos de Estrategia País y las Directrices para la Programación de la Comisión. A través de estos documentos se realiza un examen minucioso de la CPD en el ejercicio de la programación. El diálogo entre las distintas direcciones generales de la Comisión, con los Estados miembros y con los países socios facilita la presentación de recomendaciones concretas sobre cómo mejorar dicha programación. Bien es cierto que estos documentos suelen sufrir revisiones a lo largo del período para el que fueron planificados, por lo que cualquier revisión intermedia de programación debe incluir un mandato específico para verificar de nuevo el impacto y las políticas con el fin de garantizar la CPD.

Ya en el terreno de las propuestas normativas concretas, existen varias evaluaciones de impacto a la hora de plantear un deter-

minado acto de la Unión, por ejemplo, sobre gobernanza conducida por la Dirección General de la Comisión, sobre medio ambiente y sostenibilidad dirigida por la Dirección General de Comercio o sobre los derechos humanos que se desarrolla en todos los casos de negociación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Por tanto, hoy día muchas propuestas legislativas y no legislativas de la Unión deben ir acompañadas de evaluaciones de impacto, que se publican junto al texto presentado.

Las pautas para la evaluación de impacto publicadas en 2009 establecen que cada examen «deberá determinar si las opciones políticas propuestas tienen un impacto en las relaciones con terceros países» (Comisión Europea 2009a). En particular, deben tener en cuenta el impacto sobre los países en desarrollo y aquellas iniciativas que lo puedan tener deben ser analizadas para diagnosticar si son coherentes o no con los objetivos de la política de desarrollo de la UE. Esto incluye estudiar las consecuencias (o efectos indirectos) más a largo plazo en política económica, medioambiental, social y de seguridad.

El Comité de Evaluación de Impacto de la Secretaría General de la Comisión Europea estudia todas las evaluaciones de impacto y emite dictámenes al respecto.

Por otro lado, las consultas interservicios se realizan entre los distintos servicios de la Comisión en cada etapa del proceso de formulación de las políticas con el fin de sopesar todas las opciones. Se trata de un mecanismo clave para garantizar que las cuestiones de desarrollo se plantean lo antes posible durante el proceso y que la CPD está en la agenda de las distintas direcciones generales, además de en la de Desarrollo y Cooperación.

Se han asignado puntos focales de CPD en determinadas direcciones generales de la Comisión, así como en el Servicio de Acción Exterior de la UE. Estos puntos apoyan a la Dirección General de Desarrollo y Cooperación en procesos como las evaluaciones de impacto y las consultas interservicios.

Con posterioridad a la adopción de actos legislativos, ya hemos mencionado que la Comisión elabora un informe bienal sobre los progresos realizados para mejorar la CPD. El informe lo dirige la Dirección General de Desarrollo y Cooperación y está basado en las respuestas de los Estados miembros y del Parlamento Europeo a un extenso cuestionario. Sin duda, la detección de las incoherencias y su reflejo por escrito contribuirán a ajustar las políticas europeas.

Por lo que respecta al Parlamento Europeo, en 2010 se creó en su seno la figura del relator permanente para la CPD (Parlamento Europeo 2010). Este relator es miembro de la Comisión Parlamentaria para el Desarrollo y su misión consiste en promocionar la CPD dentro del Parlamento Europeo, de modo que se fomenta una ma-

yor interacción entre la comisión de desarrollo y las demás comisiones parlamentarias para las cuales las cuestiones de desarrollo no son centrales. Las comisiones sobre comercio internacional, pesca y derechos humanos tienen una dimensión internacional clara y directa que debería llevar aparejada la preocupación por el desarrollo sostenible y la justicia global. Pero también las comisiones parlamentarias que se centran en temas domésticos, como las de agricultura, medio ambiente e industria, deberían tomar en serio la CPD en sus respectivas áreas debido al impacto directo o indirecto sobre los países en desarrollo.

Por otra parte, y continuando en el seno del Parlamento, el defensor del pueblo europeo parece que también tiene un rol que cumplir en materia de CPD. Aunque su cometido tiene que ver con el amparo de los ciudadanos y residentes europeos en los casos de mala administración por parte de las instituciones y otros órganos de la UE, el propio defensor ha interpretado que toda denuncia de violación de un derecho fundamental entra dentro de sus competencias; aquí se incluyen también las reclamaciones por incumplimiento del principio de CPD.

En un dictamen emitido en 2011 frente a una reclamación por un caso de prácticas desleales de comercio que incumplía con la CPD, se reconoció que caía dentro de su ámbito de actuación siempre que tenga que ver con una mala administración que el defensor pueda ayudar a aclarar, pero también puntualizó que él no es un defensor institucional de objetivos de desarrollo ni de la CPD y que su intervención tampoco implica que su juicio respecto a los temas de políticas sustituya al de la Comisión ni a ninguna otra institución.

### **3.4. Enfoque diferenciado para las distintas asociaciones de desarrollo**

La orientación de recursos hacia donde más necesarios son para combatir la pobreza y contribuir al desarrollo sostenible coadyuva de forma muy positiva a la CPD. Las situaciones de los países en desarrollo son muy diferentes entre sí; por ello requieren distintas combinaciones de políticas y acuerdos de cooperación.

Para asignar de forma diferenciada la ayuda al desarrollo, la UE atiende, en primer lugar, las necesidades del país. Tomando en consideración varios indicadores, se trata de verificar la efectiva situación económica, social y humana del país, así como la tendencia, sostenida o no, al crecimiento.

En segundo lugar, parece conveniente examinar las capacidades del país para generar suficientes recursos financieros, especialmente recursos nacionales, y su acceso a otras fuentes de financiación como los mercados internacionales, la inversión privada o

la disposición de recursos naturales. También deberían tenerse en cuenta las capacidades de absorción.

Por otro lado, la UE valora si el país en cuestión invierte sus recursos en educación, salud y protección social; esto es, si cumple con sus compromisos obteniendo buenos resultados, se considera un punto a su favor a la hora de recibir la ayuda europea. Igualmente se premian los avances en medio ambiente, democracia y buena gobernanza, así como la solidez de sus políticas económicas y fiscales, incluida la gestión financiera.

Y, por último, se analiza el impacto potencial de la intervención de la UE a través de dos objetivos horizontales: el primero se refiere a aumentar el grado en que la cooperación europea podría fomentar y apoyar reformas políticas, económicas, sociales y medioambientales en los países asociados; con el segundo, se busca aumentar el efecto multiplicador que la ayuda de la UE puede tener sobre otras fuentes de financiación del desarrollo, en particular la inversión privada.

Mediante un diálogo político general con todos los países socios, la Unión debería definir la forma más apropiada de cooperación con el fin de adoptar decisiones fundamentadas y objetivas sobre la combinación más eficaz de políticas, niveles de ayuda, regímenes de asistencia y utilización de instrumentos financieros nuevos o existentes, y basándose en la propia experiencia en la gestión de transición (Comisión Europea 2011).

Para algunos países esto puede significar una reducción de las subvenciones europeas al desarrollo o, incluso, su desaparición, que puede ir acompañada del establecimiento de una relación de desarrollo diferente basada en préstamos, cooperación técnica o apoyo a la cooperación trilateral.

Obviamente, en situaciones de fragilidad, deberían precisarse formas específicas de apoyo que permitan la recuperación y consolidación, especialmente mediante estrecha coordinación con la comunidad internacional y una correcta articulación de las actividades humanitarias. El objetivo debe ser optimizar la asunción nacional, tanto a nivel estatal como local, a fin de garantizar la estabilidad y de satisfacer las necesidades básicas a corto plazo pero, al mismo tiempo, reforzar la gobernanza, la capacidad y el crecimiento económico, manteniendo como elemento central la construcción del Estado.

Este proceso de toma de decisiones con respecto a cada país daría a la UE flexibilidad para responder con mayor efectividad a hechos inesperados, especialmente catástrofes de origen natural o humano (Comisión Europea 2011).

Un enfoque diferenciado de la UE a la asignación de ayudas y a las asociaciones con países en desarrollo resulta clave para conseguir la máxima eficacia y rentabilidad de las políticas europeas.



## 4 Acción coordinada de la UE

La fragmentación y proliferación de la ayuda sigue siendo un problema de relevancia en el contexto europeo, y ello a pesar de los esfuerzos recientes de la Unión por coordinar y armonizar las actividades de los donantes. Evidentemente, la UE, como organización supranacional, se encuentra en una posición más adecuada para promover medidas que mejoren la eficacia de la ayuda europea.

El artículo 4 del TFUE enmarca la cooperación al desarrollo entre las competencias compartidas por la Unión y los Estados miembros. Sin embargo, esta misma disposición asegura que, en este ámbito, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que su ejercicio pueda impedir a los Estados miembros ejercer la suya. Precisamente, la virtualidad de toda competencia compartida reposa en que, cuando la Unión ejerce sus poderes, imposibilita que los Estados sigan actuando en el área en cuestión. Y, aunque el artículo 5 del TFUE no la menciona entre los ámbitos en los que debe garantizarse una coordinación de políticas, el artículo 210 del mismo texto legal, apelando a la complementariedad y la eficacia, exige que la Unión y los Estados miembros coordinen sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concierten sus programas de ayuda. Para ello, añade esta disposición, podrán emprender acciones conjuntas.

Al tratarse de una competencia compartida, a la hora de determinar el nivel más adecuado para actuar, habrá que estar a la aplicación del principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE). En virtud de este principio, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala europea.

Si bien queda claro que la UE no ha querido despojar a los Estados de su competencia en este sector, el efecto de la subsidiariedad secunda la intervención de la Unión para preservar la eficacia y estimula las acciones conjuntas para evitar solapamientos y garantizar una auténtica complementariedad.

La programación conjunta de la ayuda de la UE y de los Estados miembros reduce la fragmentación y aumenta su impacto proporcionalmente a los niveles de compromiso. De nuevo aquí es imprescindible tener en cuenta la situación de cada Estado socio, sobre todo cuando haya países que han presentado sus propias estrategias. Siempre que no existan claros inconvenientes, con apo-



yo en esas estrategias la UE desarrollará documentos plurianuales conjuntos de programación con los Estados miembros. Pero también, en los casos en los que no exista iniciativa por parte de los países socios, la UE debe asumir un papel de liderazgo y hacer todo lo posible para consensuar una estrategia conjunta con los Estados miembros.

Desde el punto de vista operativo, tanto la Unión como los Estados miembros tienen a su disposición diferentes modalidades de ayuda que facilitan la actuación conjunta, como son el contrato único UE para el apoyo presupuestario, los fondos fiduciarios de la UE o la cooperación delegada.

En consonancia con el marco operativo sobre la eficacia de la ayuda, la UE trabaja con los Estados miembros, los países asociados y otros donantes para llegar a enfoques globales de la responsabilidad mutua y la transparencia; en particular, a través de la creación de capacidades estadísticas (Consejo de la UE 2011). Precisamente, en cuanto a la transparencia, que se erige en piedra angular de una ayuda eficaz y responsable, la Comisión ha adoptado una norma sobre la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (AITI 2008), de forma que se ha convertido en uno de los donantes más transparentes. Por lo que respecta a la responsabilidad mutua a escala nacional, la UE fomentará el establecimiento de un marco conjunto de supervisión de los respectivos compromisos conjuntos,<sup>6</sup> con marcos más integradores que faciliten una participación más intensa de los países socios, incluidas sus autoridades locales, Parlamentos, sociedad civil y sector privado (Concord 2013). A escala internacional, la UE y los Estados miembros coordinarán sus posiciones en los diversos foros de debate sobre responsabilidad mutua, como el Foro de Cooperación para el Desarrollo de la ONU, el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda y el Comité de Ayuda al Desarrollo (Sanahuja 2008).

## 5 Propuestas de mejora de la coherencia entre las políticas de la UE

Si bien el último informe disponible (2013) elaborado por la Comisión es bastante optimista acerca del progreso llevado a cabo en materia de CPD, lo cierto es que todavía existe una necesidad urgente de apoyar la CPD reforzando la capacidad y los mecanismos de los procedimientos, herramientas e instrumentos que traducen los compromisos de la CPD en acciones.

Se afirma que la UE ha realizado grandes avances en esta agenda —tanto a escala comunitaria como nacional—, lo que la coloca en una posición de líder mundial en la integración del principio de CPD en el diseño e implementación de políticas públicas (Comisión

6. Aquí puede servir de modelo la experiencia extraída del estudio sobre el seguimiento de la Declaración de París, así como se podría aprovechar la Iniciativa relativa al Gasto Público y Rendición de Cuentas (Public Expenditure Financial Accountability, PEFA), que proporciona información sobre los resultados de los sistemas de gestión financiera pública. En el caso de países candidatos a la adhesión a la UE, existen los informes anuales de la Comisión sobre el Instrumento Estructural de Preadhesión y los comités de supervisión conjuntos, que sirven a la evaluación conjunta de la actuación de esos Estados. Estos instrumentos, adaptados a los países socios, pueden proporcionar de modo más sistemático información pertinente, como análisis financieros y datos relativos a los compromisos en materia de eficacia de la ayuda.

Europea 2013). Igualmente, se destacan los avances de los Estados nacionales en dicha implementación, así como la mejora en el diálogo con los países socios.

Ahora bien, más allá de los indiscutibles avances de la UE en el plano discursivo, el trabajo en la promoción del desarrollo debe ser valorado en función de las acciones reales que desarrollen los Estados e instituciones, así como las consecuencias de la implementación de estas políticas para los derechos humanos de la ciudadanía global. En este sentido, las políticas europeas desarrolladas en el último lustro no solo han tenido algunas consecuencias manifiestamente negativas para otros países y personas, sino que han precarizado de manera notable las condiciones de vida de una parte importante de la población que vive en Europa. Por tanto, parece existir una brecha más que significativa entre los compromisos políticos en CPD asumidos por las instituciones comunitarias y los Estados miembros, y las acciones reales encaminadas a promover (o limitar) una mayor CPD en ambos niveles, comunitario y nacional (Millán 2013).

Teniendo en cuenta los compromisos que la UE tiene en aplicación de los artículos 3.5 del TUE y 208 del TFUE, esta debería adoptar como punto de partida en la toma de decisiones el principio general de no perjudicar a los países en desarrollo. En su Programa para el Cambio, la Comisión apuntaba a la mejora de las CPD, en particular a través de nuevos programas temáticos basados en las sinergias entre intereses generales y la erradicación de la pobreza.

Para el caso de los instrumentos que ya existen, como el mecanismo de alerta temprana del Acuerdo de Cotonú, las cláusulas de derechos humanos y las salvaguardas, el problema radica en su desconocimiento y complejidad burocrática. La UE debería fomentar que se conozcan y que se garanticen cauces sencillos para su utilización por parte de los países socios.

La UE ya evalúa el impacto de sus políticas sobre el desarrollo aunque, evidentemente, aún hay cuestiones que deberían mejorarse. No estaría de más poner a disposición del público en general las evaluaciones con suficiente antelación para que, reforzando el diálogo con los países socios, los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones internacionales que también luchan contra la pobreza, se puedan advertir los riesgos para los países más desfavorecidos antes de presentar la propuesta definitiva.

Aplicar el enfoque de los derechos humanos para evaluar el impacto de las decisiones europeas sobre el desarrollo es también uno de los puntos clave para abordar la CPD.

Asimismo, tomar como ejemplo la experiencia del tratamiento prioritario que se le ha venido dando en las políticas europeas a

la perspectiva de género puede ofrecer una valiosa lección sobre cómo aplicar el enfoque de la CPD, sus riesgos y sus oportunidades.

La formación adecuada del personal al servicio de la Comisión y, en particular, de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación, así como la inclusión de expertos en el Comité de Evaluación de Impacto, en otras direcciones generales y en el Servicio de Acción Exterior de la UE, garantizaría una mejor toma en consideración de la CPD en las propuestas de medidas europeas (Portela y Raube 2009).

Partiendo de la situación de cada país, sobre todo cuando haya países que han presentado sus propias estrategias y siempre que no existan claros inconvenientes, la Comisión debería desarrollar un documento único de programación conjunta con los Estados miembros, que debería indicar la división sectorial del trabajo y las asignaciones financieras por sector y donante. La UE y los Estados deberían seguir el documento al elaborar sus propios planes de ejecución. En este punto, podría ser interesante abrir la participación a otros donantes de fuera de la Unión comprometidos con el proceso en un país determinado.

Igualmente sería recomendable reforzar la figura del relator permanente del Parlamento Europeo para la CPD con un equipo de apoyo, compuesto por miembros de todas las comisiones parlamentarias para no dejar fuera ninguna política que, directa o indirectamente, pudiera socavar la coherencia y, en último término, el objetivo más ambicioso de acabar con la pobreza. Este equipo ayudaría al relator a llevar a cabo su tarea de monitoreo de la CPD y, a su vez, canalizaría esta preocupación hacia las demás comisiones que no tienen como punto central el desarrollo, lo que ayuda a crear sinergias entre las políticas para abordar los desafíos de la CPD.

El defensor del pueblo europeo, por su parte, debería ver bien perfiladas sus atribuciones en materia de desarrollo. Hay quienes abogan por la creación de un defensor del pueblo específico para la CPD (Concord 2011). No parece que esta sea una iniciativa esencial, en primer término, porque ya existe un defensor a quien se le pueden atribuir de una manera clara y precisa competencias para conocer de las quejas presentadas por motivo de incoherencia. En segundo término, nos movemos en el marco del Parlamento Europeo, una de las instituciones implicadas en la toma final de decisiones pero no la única. Recordemos que, sin el voto favorable del Consejo, no es posible adoptar ningún acto europeo. Consideramos más razonable, dado que ya se cuenta con un relator permanente y el defensor del pueblo europeo, fortalecer los medios a su disposición para hacer frente también a este desafío y, sin embargo, ahorrar presupuesto y energía para extremar los controles que tiene que ver más con el paso previo, la propuesta de medidas por parte de la Comisión.

El Consejo evaluará los mecanismos e instrumentos internos existentes para fortalecer la integración efectiva de los aspectos de desarrollo en sus procedimientos decisorios relativos a políticas distintas de las de desarrollo. Sin embargo, el Consejo apunta a la Comisión, por una parte, y a los Estados miembros, por la otra, como las instancias más adecuadas para reforzar la coherencia de sus medidas en materia de procedimientos, instrumentos y mecanismos de desarrollo, lo que garantiza que sus Administraciones respectivas dispongan de los recursos adecuados, si se tienen en cuenta las buenas prácticas desarrolladas por algunos Estados miembros (Consejo de la UE 2005).

Sin duda resulta importante identificar posibles problemas en la fase inicial de la formulación de las políticas, pero la UE no se puede quedar ahí. Muchas de las políticas se pondrán en marcha, por tanto, aunque se haya detectado un desacierto con respecto a la CPD. En este sentido, la UE tiene que disponer de mecanismos que garanticen que esos problemas no se materialicen y, en caso de que esto suceda, asegurar medidas correctivas en cuanto el impacto sea denunciado. Lo esencial aquí es la garantía de que, una vez detectadas las incoherencias, se disponga de un cauce rápido e imperativo para corregir las políticas europeas. Si no se aprovechan las lecciones aprendidas, corrigiendo políticas incoherentes o mejorando sistemas de control y evaluando los impactos *ex ante*, la utilidad de este ejercicio será muy limitada (Concord 2011).

El debate pos 2015 puede ofrecer nuevas oportunidades para la CPD en la UE, de forma que se renueve el ímpetu en pos una ayuda eficaz (Martínez 2013). Gracias a la CPD se podrán trazar nuevos esquemas de cooperación para el desarrollo que se desmarquen del aporte económico como único medio para poner en práctica la Agenda 2030. El desarrollo sostenible necesita aproximaciones integrales transversales y ahí, sin duda, el proceso de integración regional que protagoniza la UE tendrá un papel trascendental (Unceta 2013).

## 6 Conclusiones

En un mundo interconectado, mejorar los estándares de vida en los países en desarrollo responde a los intereses de la UE tanto como velar por la prosperidad de los ciudadanos europeos. Está claro que, junto a la política de desarrollo y la ayuda eficaz, la CPD supone una herramienta importante y complementaria que podría tener un impacto significativo en el desarrollo sostenible, en la erradicación de la pobreza y en el respeto de los derechos humanos.

La propia Unión asegura que, con la CPD, se intenta tener en cuenta los objetivos de desarrollo en todas aquellas políticas que

puedan repercutir en los países en desarrollo. Pero lo cierto es que no se trata solo de intentarlo; la UE está obligada a alcanzar una coherencia en todas sus políticas a favor del desarrollo, de modo que se hagan desaparecer las contradicciones y se creen sinergias entre los diversos ámbitos de ejercicio de sus competencias para beneficiar a los Estados más desfavorecidos y aumentar la eficacia de su propia política de cooperación al desarrollo.

Tal y como reconoce la OCDE, la «metodología de evaluación de la CPD permanece en un estado preliminar y la visión de conjunto de los posibles criterios de evaluación, métodos e instrumentos está aún trabajándose» (OCDE 2012).<sup>7</sup>

Si bien no debemos desdeñar el esfuerzo que supone para la UE alinear y armonizar sus políticas para cumplir con los objetivos de la CPD, quizá es hora de cambiar el planteamiento al abogar por diseñar desde el principio unas políticas que promuevan el desarrollo sea cual sea el ámbito de actuación.

La Comisión, como proponente de las medidas europeas, y el Consejo y el Parlamento Europeo como responsables de su adopción, están comprometidos con la CPD. Sin embargo, en la práctica cualquier análisis del impacto de sus políticas acaba desacreditado cuando, por ejemplo, se mantienen por sistema los subsidios a la exportación de los productos de la Unión que hacen la competencia a los de los países en desarrollo.

Sigue habiendo una brecha enorme entre las intenciones declaradas y la realidad de las políticas de la UE y de su impacto sobre las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza en los países en desarrollo. Es evidente que no basta con disponer de una base legal sólida para la CPD. Un paso importante para lograr dar más peso a los objetivos del desarrollo y al respeto de los derechos humanos en las distintas políticas de la UE sería fomentar una mayor conciencia de estos temas y generar voluntad política (Concord 2011).

Los retos que plantea el actual contexto de crisis financiera dentro de la eurozona no deberían obstaculizar el avance en cuestiones de cooperación y desarrollo, ya que un presupuesto para superarla es, sin duda, la estabilidad económica y social de otros países y, sobre todo, de los países en desarrollo.

También los Estados miembros deberían contribuir a la CPD en la UE; por eso es una lástima que, en el caso de España, la reciente Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y Servicio Exterior del Estado no mencione en ningún momento la coordinación o el ajuste de la acción exterior en materia de cooperación para el desarrollo con los compromisos que deriven de las estrategias europeas, cuando sí se hace, por ejemplo, respecto a la educación o a la política agroalimentaria y pesquera.

7. En el ámbito de la UE se podría realizar un análisis combinando reflexiones sobre los impactos e incoherencias de las políticas comunes con efecto en el desarrollo. Basado en impactos, aunque también incluye reflexiones sobre los aspectos normativos de las políticas, existen estudios de algunas organizaciones europeas, como Concord (Concord 2009, 2011 y 2013) y el Instituto Marqués de Valle Flôr (IMVF 2012). La OCDE también está desarrollando una serie de indicadores sobre compromisos de CPD. Igualmente, desde el año 2003, se publica el índice de Compromiso con el Desarrollo por parte del Center of Global Development. Se trata de lo más parecido a un índice de coherencia de políticas que existe en la actualidad.

La nueva Agenda 2030 tiene que proyectar las políticas de la UE en la cooperación al desarrollo y la ayuda para erradicar la pobreza. La UE se verá abocada a intensificar un enfoque coordinado con los Estados miembros; en caso necesario, adaptando sus bases jurídicas y procedimientos. Partiendo de la distribución de competencias interna y aceptando los retos que plantean los objetivos consensuados en el seno de la ONU, la UE pretende garantizar una transición fluida desde la ayuda humanitaria y la respuesta a crisis hacia la cooperación al desarrollo a largo plazo. En este punto, la necesidad de apoyar la CPD reforzando la capacidad y los mecanismos que la traducen en acciones se hace absolutamente urgente.

## 7 Bibliografía

- AETS CONSORTIUM, EUROPEAN COMMISSION (2013). Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development. Final Report.
- AITI (2008), International Aid Transparency Initiative. AITI Standard. <http://iatistandard.org/> (consultado el 7 de marzo de 2016).
- ASHOFF G (2002). Improving Coherence between Development Policy and Other Policies. The Case of Germany. German Development Institute. Briefing paper.
- BECK U (2005). La mirada cosmopolita o la guerra es la paz. Barcelona: Paidós.
- COMISIÓN EUROPEA (2007, 2009, 2011, 2013 y 2015). Informes de la UE sobre coherencia de las políticas en favor del desarrollo. <https://ec.europa.eu/europeaid> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- COMISIÓN EUROPEA (2009a). Pautas de evaluación de impacto, SEC (2009) 92.
- COMISIÓN EUROPEA (2010). Libro Verde. Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE, de 10 de noviembre, COM (2010) 629 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2011). Incremento del impacto de la política de desarrollo en la UE: Programa para el Cambio, de 13 de octubre, COM (2011) 637 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2014). Una vida digna para todos: de la visión a la acción colectiva, de 2 de junio, COM (2014) 335 final.
- CONCORD (2009). La coherencia de políticas para el desarrollo de la UE en el punto de mira. Bruselas: Concord Europe.
- CONCORD (2011). La coherencia de políticas para el desarrollo de la UE en el punto de mira. Bruselas: Concord Europe.
- CONCORD (2013). Spotlight on Policy Coherence for Development. <http://concordeurope.org/publications/item/259-spotlight-on-eu-policy-coherence-for-development>.
- CONSEJO DE LA UE (2005). Conclusiones. Objetivos del Milenio: Contribución de la UE al estudio de los Objetivos del Milenio en la reunión de alto nivel de las Naciones Unidas de 24 de mayo de 2005.
- CONSEJO DE LA UE (2011), Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, de 11 de enero. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%2018239%202010%20INIT> (consultado el 8 de marzo de 2016).
- CONSEJO DE LA UE (2012). Conclusiones del Consejo sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- CONSEJO DE LA UE (2013). Conclusiones del Consejo sobre la coherencia de las políticas en favor del desarrollo. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs> (consultado el 9 de marzo de 2016).
- COUNCIL OF THE EU (2009). Conclusions on Policy Coherence for Development (PCD), 18 de noviembre.



- IMVF (2012). Policy Coherence for Development Manual: From policy coherence to fair politics. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr.
- MARTÍNEZ P (2013). Un índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo como agenda post 2015. En: La Agenda de Desarrollo post-2015: ¿más de lo mismo o el principio de la transición? *Dosieres EsF* 11:11-17.
- MILLÁN N (2013). El papel «dual» de la Unión Europea en la promoción del desarrollo humano. *Anuario 2013. Hacia 2015: visiones del desarrollo en disputa*, pp. 47-52.
- MILLÁN N (2014). Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones. *Papeles 2015 y más* 17:1-17.
- MILLÁN N, SANTANDER G, AGUIRRE P GARRIDO A (2012). *Coherencia de Políticas para el desarrollo en España*. Madrid: Editorial 2015 y más.
- NACIONES UNIDAS (2013). Una nueva alianza global. Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible. Informe del grupo de Alto Nivel de personas eminentes sobre la agenda de desarrollo post 2015. [http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport\\_Spanish.pdf](http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf) (consultado el 5 de marzo de 2016).
- OCDE (2012). Policy Framework for policy coherence for development. Working paper 1:1-32.
- PARLAMENTO EUROPEO (2010). Resolución de 18 de mayo de 2010 sobre la Coherencia de las Políticas de la UE para el Desarrollo y el concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo, 2009/2218 (INI). <http://www.europarl.europa.eu> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- PARLAMENTO EUROPEO (2012). Resolución de 25 de octubre de 2012. <http://www.europarl.europa.eu> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- PARLAMENTO EUROPEO (2014). Resolución de 13 de marzo de 2014. <http://www.europarl.europa.eu> (consultado el 5 de marzo de 2016).
- PORTELA C, RAUBE K (2009). (In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies. [http://aei.pitt.edu/33122/1/portela.\\_clara\\_%282%29.pdf](http://aei.pitt.edu/33122/1/portela._clara_%282%29.pdf) (consultado el 5 de marzo de 2016).
- SANAHUJA JA (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. En: AA. VV. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Vitoria-Gasteiz: Universidad del País Vasco, pp. 297-383.
- UNCETA K (2013). Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación Internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 33:125-136.
- UNCETA K (dir.) (2014). *Coherencia de Políticas para el Desarrollo en Euskadi: diagnóstico y propuestas*. Bilbao: Universidad del País Vasco/Hegoa.
- UNIÓN EUROPEA (2006). Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», 2006/C 46/01 (DO C 46, 24 de febrero de 2006).