

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la Unión Europea»

(2011/C 218/03)

Ponente: **Evelyne PICHENOT**

El 22 de abril de 2010, la Comisión Europea decidió, conforme al artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la Unión Europea».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de abril de 2011.

En su 471^o pleno de los días 4 y 5 de mayo de 2011 (sesión del 5 de mayo de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

A fin de mejorar los resultados de las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS) asociadas a la política comercial de la Unión Europea, el CESE recomienda a la Comisión una revisión de este dispositivo que responda en mayor medida a las preocupaciones de la sociedad civil y al contexto de la globalización. El CESE propone la remodelación del instrumento de la EIS mediante su integración en un ciclo coherente de evaluación.

1.1 Para ello, el CESE considera esencial que, de ahora en adelante, todos los acuerdos comerciales comporten un mecanismo de seguimiento con la participación de la sociedad civil, única garantía de control de los compromisos contraídos y de vigilancia de los riesgos y oportunidades de una apertura comercial en materia de desarrollo sostenible. Un mecanismo de este tipo resulta indispensable para el enfoque dinámico propuesto, ya que permite la reevaluación, en plazos determinados de antemano, de los riesgos y oportunidades apuntados en el estudio inicial.

1.2 Para que el dispositivo se ajuste a los objetivos del desarrollo sostenible, el CESE recomienda que las EIS:

- se integren en una evaluación *ex ante*, *in itinere* y *ex post*,
- se articulen con el examen previo antes del mandato de negociación y se finalicen en un plazo adecuado,
- den prioridad a la detección de los riesgos sociales y medioambientales, como complemento de la evaluación económica que, en la práctica, sirve principalmente para justificar la voluntad de la UE de establecer un acuerdo comercial,
- en vez de medir los efectos globales de la liberalización en cada uno de los pilares del desarrollo sostenible, opten por una evaluación más específica y detallada a nivel de los sectores o de los hogares, en particular cuando se trate de economías con una proporción elevada de actividad informal,

- se conviertan en una referencia al servicio del debate público en el Parlamento Europeo sobre la evaluación de las consecuencias,

- impliquen a las otras políticas de la Unión Europea en las medidas de acompañamiento.

1.3 Para incrementar la pertinencia de la información proporcionada, el CESE recomienda adaptar las EIS por medio de las disposiciones siguientes:

- conviene proceder a un reequilibrio entre los tres pilares,
- los consultores deben poder apoyarse en una gran variedad de métodos disponibles, en particular cualitativos, para ilustrar los aspectos no económicos del acuerdo comercial en cuestión,
- deben desarrollarse los enfoques medioambientales (análisis del ciclo de vida, huella de carbono, medida de los servicios ecosistémicos),
- el equipo de consultores encargado de la evaluación debería buscar sistemáticamente la participación de expertos del país socio del acuerdo comercial en cuestión,
- deben mantenerse encuentros directos y detallados con los interlocutores sociales, los especialistas en cuestiones medioambientales y los representantes del mundo empresarial,
- debe tenerse en cuenta el impacto de género,
- el análisis de las condiciones para el ejercicio de las profesiones jurídicas y de la salud, en particular en lo relativo a su independencia y a la garantía de la integridad física de sus representantes, debería constituir un elemento de las EIS.

1.4 Para organizar un proceso participativo renovado, el CESE recomienda que:

- las evaluaciones se encuentren accesibles en todas las fases, para todas las partes interesadas y los países socios, y vayan acompañadas de un informe sucinto,
- la consulta se adapte a las diferentes fases del ciclo, esté abierta a todas las partes interesadas de la sociedad civil y disponga de recursos financieros adecuados,
- se le permita colaborar en una fase temprana de la EIS mediante un dictamen sobre la elección de los indicadores, la selección de las organizaciones de la sociedad civil a las que se va a consultar y proponer las modalidades de consulta,
- se le consulte sobre el «análisis de las consecuencias» presentado al Parlamento Europeo y al Consejo,
- se le reconozca como un socio importante para la organización de las consultas y el seguimiento llevados a cabo con la sociedad civil de los países socios, de manera concertada con las delegaciones de la UE,
- se le permita actuar como facilitador para que la consulta de la sociedad civil en el marco de la evaluación de impacto se articule con la futura aplicación de los mecanismos de seguimiento instaurados en los acuerdos,
- el dispositivo de evaluación *ex post* tenga en cuenta los informes intermediarios del comité de seguimiento.

2. Evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad: un instrumento necesario cuya remodelación resulta indispensable

2.1 En su Comunicación «Comercio, crecimiento y asuntos mundiales» ⁽¹⁾, la Comisión Europea señala que desea intensificar sus consultas con las partes interesadas y la sociedad civil para evaluar mejor las repercusiones de las políticas comerciales en el desarrollo sostenible. Consciente de que la DG Comercio ha sido pionera en la introducción de las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (EIS), el CESE muestra su satisfacción por el hecho de que la Comisión reabra el debate para analizar los logros de este método e intentar al mismo tiempo superar sus limitaciones o carencias. En el presente dictamen exploratorio, el CESE se centrará en las propuestas destinadas a mejorar los resultados de este dispositivo y a clarificar su finalidad. Asimismo, intentará responder a la cuestión de la utilidad social y política de las EIS.

2.2 Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha visto ampliadas sus competencias y se encuentra ahora en pie de igualdad con el Consejo de la UE en el ámbito de la política comercial. Con ocasión de la primera ratificación tras la entrada en vigor del Tratado, la del Acuerdo

con Corea de Sur en marzo de 2011, las partes interesadas, en particular en los sectores sensibles, han podido comprobar la importancia de esta nueva competencia de los diputados. Por tanto, resulta necesario adaptar la anterior fórmula de diálogo con la sociedad civil en función de este cambio institucional.

2.3 El CESE toma nota con gran interés de las modificaciones que aporta a este dispositivo la reciente Comunicación de la Comisión antes citada. Se mantiene el modelo de EIS asociada a una consulta de la sociedad civil y acompañada de un compromiso formal de que esta tenga lugar en el curso de las negociaciones y de recoger las enseñanzas extraídas en un «documento de posicionamiento». A esto se añade una nueva fase: la Comisión anuncia que, para contribuir al seguimiento del impacto de los acuerdos comerciales, éstos serán objeto de una evaluación posterior. Al final viene una etapa clave del debate político: una vez concluidas las negociaciones y antes de la firma del acuerdo, la Comisión preparará un «análisis sobre sus consecuencias» que remitirá al Parlamento y al Consejo. A partir de ahora, la EIS ya no puede concebirse como un simple instrumento asociado a la fase de negociación, sino que ha pasado a articular todo el ciclo de elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas. Esto confiere actualidad y mayor alcance a las propuestas de remodelación de este dispositivo incluidas en el presente dictamen.

2.4 En ausencia de una conclusión satisfactoria a nivel multilateral, serán los acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales o regionales los que integren cada vez en mayor medida elementos relativos a una gobernanza más «sostenible» del comercio mundial, ya sea recurriendo a un ciclo más completo de evaluación (*ex ante* y *ex post*) o incluyendo capítulos sobre el desarrollo sostenible con compromisos en el plano medioambiental y social.

2.5 Ya existe un diálogo estructurado ⁽²⁾ entre la DG Comercio y la sociedad civil que incluye sesiones informativas e intercambios en diferentes fases de las negociaciones comerciales. Este diálogo responde a la obligación de que los consultores, para la elaboración de las EIS, se asesoren tanto con las organizaciones de la sociedad civil europea como con las de los países socios. Se trata de un experimento de diálogo civil a gran escala en el que el CESE desearía participar en mayor grado.

2.6 En la fase actual de desarrollo o reanudación de las negociaciones comerciales bilaterales o regionales, esta fórmula de información/consulta suscita esperanzas pero también críticas ⁽³⁾. El uso extendido, en las mismas EIS, de modelos de simulación matemática, como los modelos de equilibrio general calculable concebidos para evaluar la eficacia de las políticas macroeconómicas pero no su impacto medioambiental y social, tiende a dar una importancia considerable a la evaluación económica. Con frecuencia los resultados de la aplicación de estos modelos presentados en las EIS se ajustan a lo que dicta la intuición, y la información que aportan a los negociadores y

⁽¹⁾ COM(2010) 612 de 9.11.2010.

⁽²⁾ Informe de actividad 2010 de la DG Comercio sobre el diálogo con la sociedad civil - http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf

⁽³⁾ Informe final 2010 sobre la consulta pública relativa a la nueva política comercial de la Unión Europea, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf.

a las partes interesadas es limitada, a menos que se constate un impacto significativo o suficientemente específico. Dificultada por la ausencia o la poca fiabilidad de los datos estadísticos del sector informal, la EIS no tiene suficientemente en cuenta las eventuales repercusiones en él.

2.7 En cuanto al procedimiento, varios estudios ⁽⁴⁾ demuestran las limitaciones de la elaboración de estas EIS y de la organización de consultas. Como aparecen en una fase demasiado avanzada del proceso de negociación, las EIS no permiten influenciar verdaderamente su contenido ni sensibilizar a tiempo a los agentes afectados por las repercusiones más problemáticas. Faltan normas claras en la identificación y selección de los agentes clave consultados durante el procedimiento.

2.8 Cuando, bajo los efectos de una crisis financiera y económica, los valores de determinados indicadores sociales sufran cambios sustanciales, convendrá completar o modificar el estudio inicial para actualizar los datos e hipótesis manejados y aumentar la pertinencia de las medidas de acompañamiento propuestas.

3. Integrar las EIS en un ciclo coherente de evaluación

3.1 Dado que las EIS no han resultado satisfactorias, debido a que la información que proporcionan llega demasiado tarde, no aportan grandes novedades a la negociación y no conllevan implicaciones políticas claras ni consultas apropiadas, el CESE propone su remodelación con un enfoque dinámico. Primero, conviene centrar el mandato de las EIS en la detección de riesgos (medioambientales y sociales) concretos y en la evaluación y el seguimiento de estos riesgos de manera duradera. De hecho, el principal valor añadido de las EIS reside en esta información sobre los riesgos anticipados y observados.

3.2 Así pues, hay una evaluación *ex ante* (riesgos anticipados), *in itinere* (evolución de los riesgos) y *ex post* (impacto observado). De esta manera la EIS pasa de ser un simple método o instrumento de diagnóstico a adquirir un carácter dinámico. Por tanto, no debe concebirse como un instrumento estático que permite calcular el valor aritmético de los tres pilares, sino como un proceso para producir conjuntamente datos específicos y compartirlos. Estos datos adquieren un valor de «señal» o de alerta, que se comunica a la sociedad civil y a los negociadores, que tienen un deber de vigilancia.

3.3 Para ser eficaz, el proceso de las EIS debe integrarse en un ciclo coherente de evaluación de las políticas de la UE, cuya finalidad común es el desarrollo sostenible.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005). *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives*. Gret, Paris.
Ruddy and Hilty (2007). *Impact assessment and policy learning in the EC*. Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international*. Syndex/DG Empleo.
Ekins and Voituriez (2009). *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment*, Earthscan, London.

3.3.1 Coherencia, en primer lugar, entre los tres pilares, con el necesario refuerzo de la perspectiva medioambiental y climática y también, en el capítulo social, de consideraciones explícitas relativas al respeto de los derechos humanos y de condiciones de trabajo decentes ⁽⁵⁾.

3.3.2 Coherencia, asimismo, entre las políticas y medidas de acompañamiento programadas y los riesgos y oportunidades previstos. Las recomendaciones deben implicar al mayor número posible de políticas y medidas de la UE (Fondos Estructurales y programas específicos, ayuda al desarrollo, Fondo de Ajuste a la Globalización, Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), financiación del BEI). De manera recíproca, estos instrumentos deben tener en cuenta las EIS en su programación.

3.3.3 Coherencia, por último, entre las diferentes evaluaciones llevadas a cabo por la Comisión. Es necesario, en particular, clarificar la relación entre el análisis de impacto previo al mandato de negociación y la EIS. En caso necesario, el mandato de una EIS puede adaptarse y revisarse dependiendo de que se haya realizado previamente un análisis ambicioso o, al contrario, modesto e incompleto sobre los riesgos sociales y medioambientales.

3.4 Deberían estar asociados a todo el proceso, en mucha mayor medida que en la actualidad, los diputados al Parlamento Europeo, los representantes de los Estados miembros y la sociedad civil. La redacción por la Comisión de un «análisis de las consecuencias» del acuerdo comercial, que presentará al Parlamento Europeo y al Consejo, adquiere así una dimensión estratégica en el ciclo, y su consideración por parte de las instituciones ofrece la oportunidad de cristalizar el diálogo civil en torno a un momento clave del debate político.

3.5 Parece necesario generalizar y adaptar las EIS a los mandatos actuales y futuros de las negociaciones de acuerdos de libre comercio con nuestros socios económicos estratégicos (Estados Unidos, China, Rusia, Japón, India, Brasil) abordando de manera más específica los aspectos relativos al Protocolo del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, así como a los derechos de propiedad intelectual, los códigos relativos a la contratación pública y los acuerdos de inversión.

4. Mejorar la pertinencia de la información ofrecida

4.1 Para que puedan tenerse verdaderamente en cuenta las consecuencias potenciales, positivas o negativas, es imperativo que los resultados de la evaluación se comuniquen a los negociadores en una fase temprana de las discusiones. Conviene que las evaluaciones permanezcan accesibles en todas las fases, para todas las partes interesadas y todos los países socios. Aun cuando el período de elaboración de la evaluación se haya extendido a nueve meses, este plazo debe adaptarse para reforzar el proceso consultivo en los países socios.

⁽⁵⁾ Documento informativo «Trabajo digno y desarrollo sostenible en el Mediterráneo», CESE, septiembre de 2010.

4.2 Para responder a las críticas sobre la utilidad de las EIS, conviene renunciar a las generalidades y a la medición cualitativa de efectos agregados (económico, medioambiental o social). Debe darse prioridad a la determinación de riesgos medioambientales y sociales específicos, así como de los potenciales en estos mismos ámbitos, como complemento a la necesaria evaluación de las oportunidades económicas que, lógicamente, en la mayoría de los modelos resultan positivas. De hecho, constituyen la motivación de la negociación de los acuerdos en cuestión desde la evaluación de impacto previa al mandato.

4.3 La evaluación de los riesgos medioambientales y sociales debe realizarse con la mayor variedad de métodos disponibles, desde los cuantitativos a los de tipo cualitativo concebidos explícitamente para destacar un aspecto no económico de las políticas comerciales en juego, por ejemplo el impacto de género, la seguridad alimentaria o la seguridad sanitaria de los alimentos. En particular, convendría desarrollar los enfoques más ecológicos, como los análisis del ciclo de vida, la huella de carbono o los efectos sobre la biodiversidad. Otra posibilidad consiste en recurrir a métodos cualitativos para evaluar las consecuencias sociales en los sectores en cuestión, en lo que se refiere al empleo y al trabajo decente.

4.4 En este sentido, la Comisión debería solicitar de manera explícita los servicios de especialistas en cuestiones sociales o medioambientales en el pliego de condiciones de las licitaciones. Sería muy recomendable implicar en mayor medida a los expertos de los países socios, así como de la OIT o incluso, cuando proceda, de la OMS o de la FAO, en particular cuando se trate de economías con una gran proporción de actividad informal. Además, los consultores deben llevar a cabo un análisis de las condiciones para el ejercicio de las profesiones liberales jurídicas y médicas, a fin de proporcionar información sobre la protección jurídica de sus intereses y de la integridad física de quienes las ejercen.

4.5 No deben descuidarse las repercusiones intraeuropeas, sobre todo en el caso de las EIS que conciernan a los socios estratégicos, en particular en materia de empleo o reestructuraciones. En este ámbito es esencial implicar a los interlocutores sociales, también para determinar las eventuales tensiones entre objetivos sociales y medioambientales, en una perspectiva de transición justa y de crecimiento ecológico e integrador. De manera sistemática, se debe intentar solicitar información sectorial a la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales del CESE y a los comités europeos de diálogo social sectorial que hayan incluido los intercambios comerciales en sus agendas. Además, los encuentros directos con los interlocutores sociales conferirán una mayor legitimidad a los resultados de las evaluaciones de impacto.

4.6 Asimismo, los compromisos voluntarios y/o negociados de responsabilidad social empresarial (RSE) de las multinacionales, así como los acuerdos marco internacionales (AMI), deberán convertirse paulatinamente en datos pertinentes para las EIS.

4.7 Los recursos financieros y humanos consagrados al refuerzo de las capacidades de los países socios (conocimientos

especializados sobre todo en materia medioambiental y social, mecanismos de consulta) son un elemento clave para las EIS y la puesta en marcha del grupo de seguimiento. Conviene mejorar y desarrollar la coordinación sobre este tema entre la DG Desarrollo y Cooperación y la DG Comercio, de manera asociada con la programación del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior.

4.8 El impacto del ALC en los países ajenos al acuerdo comercial o en las regiones ultraperiféricas debería integrarse progresivamente gracias a las aportaciones de los expertos locales y de la sociedad civil, a fin de evaluar las consecuencias medioambientales y sociales de la modificación de los flujos comerciales.

4.9 Este enfoque de un diagnóstico útil tanto para los negociadores como para los futuros evaluadores deberá implicar una revisión de la guía práctica sobre las EIS elaborada por la Comisión en 2006⁽⁶⁾, con una participación sustancial en esta revisión, así como en la aplicación de la guía, de los expertos de la DG Desarrollo y Cooperación, la DG Empleo, la DG Medio Ambiente, la DG Clima y la DG SANCO.

5. Revisar el proceso de participación de la sociedad civil

5.1 Gran parte de estas recomendaciones responden a las expectativas formuladas por los participantes en la consulta pública realizada por la DG Comercio en 2010 sobre la nueva política comercial, que emitieron un juicio crítico. De la misma manera que las EIS deben inscribirse en un ciclo coherente de evaluación de las políticas, la consulta debe replantearse con un enfoque dinámico, como un proceso adaptado a las diferentes fases del ciclo, y debería apoyarse en un inventario de buenas prácticas.

5.2 En el marco de las consultas institucionales, el CESE podría participar en una fase más temprana en la elaboración de una EIS determinada, elaborando un dictamen sobre la elección de indicadores sociales o medioambientales, señalando medidas de acompañamiento o proponiendo los mecanismos de consulta más adecuados.

5.3 La sociedad civil espera que, en el «análisis sobre las consecuencias» presentado al Parlamento Europeo, la Comisión explique cómo los negociadores han tenido en cuenta las conclusiones de las EIS y qué modificaciones se han introducido en determinados capítulos para evitar los escollos señalados.

5.4 Es necesario incluir el estudio inicial en un dispositivo de seguimiento y evaluación precoz (dos a tres años) que, en estrecha colaboración con la sociedad civil, permita precisar y, en caso necesario, revisar el impacto observado, así como determinar nuevos riesgos. El seguimiento y la evaluación deben centrarse en los riesgos y en cómo cambian con el tiempo, así como en la eficacia de las medidas de acompañamiento.

⁽⁶⁾ Guía práctica sobre las EIS, DG Comercio: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 Para responder al nuevo ciclo de evaluación incluido en las EIS, el CESE dispone de una red de relaciones estables con partes importantes de la sociedad civil de los terceros países. Por este motivo, puede desempeñar una función de interfaz para las consultas, y ya ha adquirido cierta experiencia en determinadas fases de las negociaciones para organizar el diálogo con la sociedad civil de los países socios.

5.6 Los grupos geográficos permanentes del CESE para los intercambios con la sociedad civil de terceros países constituyen una baza importante para organizar, junto con todos los componentes de la sociedad civil, los embriones de los comités de seguimiento de los acuerdos. Estos órganos de trabajo del CESE, con su experiencia de diálogo y confrontación sobre diferentes aspectos de los acuerdos de asociación o de colaboración, se convierten en foros privilegiados de debate para examinar los equilibrios obtenidos gracias al acuerdo comercial. Cada estructura conjunta aporta, sobre una base geográfica, una experiencia práctica de la relación empírica entre comercio internacional y desarrollo sostenible.

5.7 El mecanismo de seguimiento incluido en el Acuerdo Cariforum brinda una respuesta a la cuestión de la supervisión de conjunto del acuerdo mediante una vigilancia cruzada de su aplicación por parte de las sociedades civiles. El correspondiente a Corea del Sur permite el seguimiento del capítulo del acuerdo consagrado al desarrollo sostenible. La aplicación de estos

mecanismos de seguimiento constituye un empuje decisivo para la credibilidad de los compromisos europeos en materia de desarrollo sostenible. De la calidad de las EIS dependerá la validez ulterior del seguimiento y la confianza entre las partes en el proceso consultivo. Por este motivo, el CESE reitera su interés en que se cree un comité de seguimiento en todos los acuerdos comerciales.

5.8 El CESE respalda el planteamiento cooperativo de la DG Comercio con el que se pretende incluir en todos los acuerdos un capítulo de «desarrollo sostenible» que incluya compromisos de índole social y medioambiental. La EIS contribuye a este planteamiento indicando de manera empírica y práctica cuáles son las oportunidades que el comercio ofrece en este ámbito, así como las disposiciones transitorias o las medidas de ajuste, compensación o salvaguardia necesarias para evitar o reducir los riesgos sociales y medioambientales, de conformidad con los compromisos del acuerdo.

5.9 El CESE, en su papel de pivote en el seguimiento del Acuerdo Cariforum, se apoyará en las relaciones con la sociedad civil que ya ha construido previamente. Asimismo, desarrollará una colaboración con la sociedad civil coreana para continuar supervisando los mecanismos de seguimiento que deben crearse. Para revisar el proceso participativo, conviene extraer las enseñanzas de la primera evaluación *ex post* del acuerdo con Chile.

Bruselas, 5 de mayo de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
