

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

568.º PLENO DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO – INTERACTIO,
23.3.2022-24.3.2022**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 — La capacidad y libertad de actuación de la UE**

[COM(2021) 750 final]

(2022/C 290/06)

Ponente: **Sandra PARTHIE**

Consulta	Comisión, 1.3.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobación en sección	4.3.2022
Aprobación en el pleno	23.3.2022
Pleno n.º	568
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	199/3/0

1. Preámbulo

1.1. El informe de la Comisión Europea y el Dictamen al respecto se redactaron antes de la agresión rusa, la guerra en Ucrania y la crisis humanitaria resultante, por lo que sus efectos no se reflejan en el Dictamen. El CESE subraya que es obvio que estos trágicos acontecimientos inciden gravemente en nuestro modo de vida, por lo que insta a que las actividades de prospectiva estratégica en curso por parte del JCR y de la Comisión Europea se centren mucho más en los efectos geopolíticos de estos cambios estratégicos de lo previsto a efectos del próximo informe sobre prospectiva estratégica; dichas repercusiones incluyen el aumento de los precios de la energía, el incremento del gasto en seguridad y defensa, los nuevos flujos migratorios y la inseguridad de los suministros no solo en Europa sino también fuera de ella.

2. Conclusiones y recomendaciones

2.1. El CESE sigue acogiendo con gran satisfacción la inclusión de la metodología prospectiva en el proceso de formulación de políticas de la UE. Al tratarse la prospectiva estratégica de un proceso participativo, el CESE sigue confiando en que esto sirva de base para impulsar las sinergias y la participación estructural de todas las instituciones de la UE, incluido el CESE. En este contexto, el CESE destaca el sistema europeo para el análisis estratégico y político (ESPAS) como un buen ejemplo de colaboración interinstitucional en la UE.

2.2. El CESE considera que las **cuatro tendencias mundiales clave** son relevantes para la cuestión fundamental de la capacidad y la libertad de acción de la UE. Representan las principales megatendencias generales de nuestra época, que seguirán teniendo una importancia fundamental para dar forma a las políticas europeas. Sin embargo, su exposición sigue siendo generalizada y aborda diversos aspectos, sin un tratamiento detallado de los subtemas individuales. El CESE lamenta, en particular, que no se haya tenido suficientemente en cuenta la dimensión social y que no se hayan considerado las cuestiones relativas a la juventud y la justicia intergeneracional, a pesar de que las mismas fueron objeto de desarrollo en el informe subyacente del Centro Común de Investigación (JRC) titulado *Shaping & securing the EU's open strategic autonomy by 2040 and beyond* ⁽¹⁾.

2.3. El CESE está de acuerdo en que el tema elegido para el Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 es de gran importancia política y puede sentar las condiciones marco adecuadas para una interdependencia bien gestionada y una autonomía estratégica abierta basada en los valores compartidos, la cohesión, una sólida gobernanza multilateral y una cooperación basada en normas. No obstante, instamos a que se haga un uso adecuado de los métodos del proceso de prospectiva para determinar los temas futuros. Es fundamental evaluar la evolución a lo largo del tiempo: es decir, las actuales inversiones en I+D o el número de patentes no solo se deben comparar con las de China o EE. UU., sino también con los niveles anteriores, a fin de obtener una visión clara de si estamos avanzando en la dirección correcta.

2.4. Si bien no se está cuestionando el planteamiento de la utilización de la prospectiva estratégica ni el enfoque temático del informe, sigue sin estar claro qué distingue al informe de prospectiva estratégica de 2021 como verdadero recurso de prospectiva. Falta un vínculo claro entre la selección de tendencias, el futuro o futuros considerados y las conclusiones lógicas sobre la cuestión central del informe.

Además de la falta de una metodología aparente de prospectiva, el segundo informe de prospectiva estratégica de la Comisión, correspondiente a 2021, se queda corto a la hora de ofrecer un marco para la elaboración de políticas de la UE lógico, coherente y orientado a la acción que permita a los responsables políticos establecer prioridades estratégicas y actuar.

2.5. Una cuestión muy pertinente para un análisis detallado es el papel de los agentes no estatales en los sistemas de gobierno actuales, en particular el de las empresas multinacionales. El CESE considera que la autonomía estratégica debería incrementarse como mínimo en lo que respecta a los agentes que llegan a establecer normas y reglas *de facto*, como las grandes empresas tecnológicas, los bancos y agentes financieros activos a escala mundial, así como las organizaciones de la sociedad civil.

2.6. La dimensión prospectiva del informe solo materializará plenamente su potencial para los responsables políticos de la UE si se concibe fundamentalmente como un ejercicio abierto, pluralista, diverso e interdisciplinar, en el que participen los interlocutores sociales organizados y la sociedad civil —en particular el CESE— en todas las fases del proceso de prospectiva que conduzca a los (futuros) informes de prospectiva estratégica.

2.7. En este contexto, el CESE pide específicamente al JRC que le incluya plenamente en su ciclo de prospectiva y lo apoye en la revisión de las actividades de prospectiva existentes llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos y las asociaciones empresariales. El CESE también propone brindar apoyo a las organizaciones de la sociedad civil de la UE para desarrollar conocimientos especializados en materia de prospectiva y realizar actividades de prospectiva en el marco de un proceso estructurado, conjuntamente con el JRC, por ejemplo en forma de un proyecto piloto con miembros del CESE y organizaciones de la sociedad civil.

2.8. Así pues, si bien se acoge con satisfacción la aspiración, todavía hay margen de mejora para los próximos informes de prospectiva en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- el informe debe vincular mejor las megatendencias y las piedras angulares estratégicas desde el punto de vista de la coherencia, la probabilidad y la pertinencia;
- el proceso de prospectiva previo al próximo informe debería ofrecer oportunidades concretas al CESE, así como a otros agentes pertinentes, para aprender, contribuir al proceso y mejorar su calidad;
- en particular, el CESE ya ha elaborado una serie de Dictámenes en relación con el próximo informe sobre prospectiva de 2022, que aborda la doble transición ecológica y digital ⁽²⁾;

⁽¹⁾ https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC125994/open_strategic_autonomy_2040_online_1.pdf.

⁽²⁾ Véanse los Dictámenes del CESE DO C 311 de 18.9.2020, p. 36, DO C 364 de 28.10.2020, p. 143, DO C 440 de 18.12.2020, p. 99, DO C 429 de 11.12.2020, p. 268, DO C 429 de 11.12.2020, p. 51, DO C 429 de 11.12.2020, p. 66, DO C 429 de 11.12.2020, p. 187, DO C 429 de 11.12.2020, p. 259, DO C 374 de 16.9.2021, p. 84.

- a este respecto, el CESE propone que la Comisión, en cooperación con el JRC, desarrolle un ciclo de consultas anuales para contribuir a la preparación del informe prospectivo anual. La Comisión debería implicar al CESE y al Comité de las Regiones, así como a otras instituciones de la UE, por ejemplo ofreciendo talleres frecuentes y específicos y previendo la participación de miembros del CESE en las actividades de prospectiva subyacentes del Centro Común de Investigación y la Secretaría General;
- debería crearse un grupo temático con los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil para debatir la manera en que este colectivo de destinatarios puede beneficiarse de los informes sobre prospectiva estratégica de la Comisión y cómo podrían configurarse los futuros informes para ofrecerles el mayor valor añadido posible;
- la Comisión debería pedir que la red ministerial involucre a los interlocutores sociales y a los representantes de la sociedad civil en las actividades de la red relacionadas con la prospectiva.

2.9. El CESE propone que se reestructuren los propios procesos de trabajo del Comité en relación con los informes anuales sobre prospectiva con el fin de ofrecer información, conocimientos especializados y propuestas específicas *ex ante*, es decir, durante el proceso de elaboración de los respectivos informes, en lugar de limitarse a aportar comentarios *ex post*. Creemos que esto mejorará la información recabada para los informes anuales sobre prospectiva, ya que los miembros del CESE tienen fuertes y profundos vínculos con sus respectivos sectores de la sociedad y la economía y se encuentran mejor posicionados para detectar las denominadas «señales débiles», que resultan cruciales respecto de los acontecimientos pertinentes. Además, el CESE puede transmitir y difundir los resultados y conocimientos de la prospectiva, ayudando de esta manera a los agentes nacionales de la sociedad civil a comprender mejor las decisiones políticas adoptadas por la UE.

2.10. Por último, el CESE anima a la Comisión a seguir desarrollando la agenda de prospectiva estratégica de la UE. El CESE está convencido de que una mayor integración de la prospectiva en la toma de decisiones de la UE es el camino a seguir y reitera su oferta de colaboración con la Comisión y otras instituciones de la UE en este sentido.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE apoya plenamente que el informe ponga de relieve la importancia de un mercado único abierto, competitivo y plenamente operativo para que las empresas puedan crecer en la escala necesaria para competir a nivel mundial. Esto se extiende también a la recomendación del informe de poner plenamente en práctica la unión de los mercados de capitales y la unión bancaria, que el CESE considera que contribuyen directamente a la resiliencia de la UE frente a las crisis financieras, a la protección de los depositantes y a una recuperación económica sólida y estable ⁽³⁾.

3.2. El CESE acoge con satisfacción la publicación de la revisión de las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación, que se centran en definir cómo debe utilizarse la prospectiva estratégica en las evaluaciones de impacto y análisis. Para garantizar el éxito de su aplicación, es fundamental que la Comisión proporcione formación y recursos adecuados al personal que lleve a cabo las evaluaciones de impacto y análisis.

3.3. Como parte de sus respuestas a un panorama más difícil para la gobernanza, el informe destaca la necesidad de una gobernanza participativa e inclusiva para reforzar la confianza y la legitimidad a todos los niveles, lo que aumenta la importancia de plataformas como el CESE. Creemos que, ahora más que nunca, dar voz a la sociedad civil a escala de la UE es clave para hacer posible una gobernanza eficaz en el siglo XXI y alcanzar soluciones de base amplia y sostenibles, en lugar de soluciones fáciles.

3.4. El CESE toma nota del seguimiento ⁽⁴⁾ dado por la Comisión Europea al Dictamen del CESE sobre el informe de prospectiva estratégica de 2020 titulado «Prospectiva estratégica: trazar el rumbo hacia una Europa más resiliente» ⁽⁵⁾ y se siente obligado a responder en relación con aspectos que sigue considerando pertinentes, dado que no se han abordado de manera suficiente en el informe de prospectiva estratégica de 2021:

⁽³⁾ <https://www.eesc.europa.eu/es/policies/policy-areas/financial-services-and-capital-markets>.

⁽⁴⁾ https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/04_eesc_follow-up_report_april_2021_gri.pdf, pp. 187-200.

⁽⁵⁾ DO C 220 de 9.6.2021, p. 67.

- En el documento de seguimiento se afirma que la prospectiva se había incluido en el informe de prospectiva estratégica de 2020. Sin embargo, desde el punto de vista del CESE existe una falta de transparencia en cuanto a cómo se han utilizado los principios y metodologías de prospectiva para llegar a las conclusiones del informe y cómo se incluyó a los agentes externos en las actividades de prospectiva. Por ejemplo, no se ha ofrecido al CESE una vía clara para participar;
- El documento de seguimiento señala que es necesario seguir desarrollando y concretando cuestiones concretas —tal como solicitó el CESE— e incorporarlas a las propuestas políticas, y que el informe de prospectiva solo ofrece un punto de partida para la reflexión. En opinión del CESE, el formato actual del informe no es adecuado para extraer propuestas políticas ni ofrece puntos de partida concretos para la reflexión;
- El documento de seguimiento también destaca la importancia de describir la situación y el *statu quo* actuales en un análisis prospectivo. El CESE está de acuerdo en que, tradicionalmente, esto supone el paso inicial en un análisis prospectivo. Sin embargo, a diferencia de su uso actual en los informes de prospectiva estratégica, debería constituir un punto de partida para un análisis orientado al futuro, lo que sería una forma más pertinente de que los miembros del CESE formularan recomendaciones de actuación.

3.5. En cuanto a los **diez ámbitos** en los que la UE podría reforzar su autonomía estratégica abierta y su liderazgo mundial, aunque en general son pertinentes, desde el punto de vista del CESE no se presentan como conclusiones estratégicas lógicas derivadas de un marco que abarque tendencias e incertidumbres. Por lo tanto, no puede suponerse que representen piedras angulares estratégicas integrales y precisas desde el punto de vista de la prospectiva.

3.6. El CESE considera que no hay una falta real de previsión o planificación estratégica por parte de la Comisión. En opinión del CESE, el verdadero problema es la falta de voluntad política de los responsables políticos de la UE para convertir la prospectiva en propuestas de calidad. Si no existe voluntad política, ni siquiera la prospectiva redundará en la adopción de las medidas deseadas.

3.7. Como ejemplo destacado de las deficiencias de un proceso de prospectiva cerrado con consultas limitadas, el CESE señala que no se menciona la cuestión del aumento de la inflación ni del aumento de los precios de la energía, que el CESE considera elementos cruciales para la cuestión de la autonomía estratégica. En el marco de su función consultiva, el CESE ya está elaborando dictámenes prospectivos⁽⁶⁾ para contribuir a la capacidad de la UE e integrar mejor la prospectiva en el proceso de toma de decisiones.

3.8. Además, el papel de los sistemas de seguridad social, incluido el desarrollo del estado del bienestar, no se menciona en el informe. En general, los aspectos sociales de la cuestión parecen desatendidos en favor de los aspectos tecnológicos y económicos. La ciudadanía de la UE espera que el Estado ofrezca un alto nivel de seguridad social y bienestar. Por lo tanto, a la luz de la autonomía estratégica, sigue existiendo una pregunta sin respuesta: cómo se financiarán los sistemas de seguridad social en el futuro. Acogeríamos con gran satisfacción un análisis más a fondo sobre este tema utilizando herramientas de prospectiva.

⁽⁶⁾ Véanse algunos ejemplos recientes de dictámenes prospectivos del CESE:

- DO C 374 de 16.9.2021, p. 73;
 - DO C 129 de 11.4.2018, p. 36;
 - CCMI/184 — Anticipación de las transformaciones estructurales y sectoriales y remodelación de las culturas industriales: hacia nuevas fronteras de recuperación y resiliencia en diferentes partes de Europa;
 - DO C 220 de 9.6.2021, p. 118;
 - DO C 341 de 24.8.2021, p. 1.
- El CESE también organiza actividades que promueven debates prospectivos, como por ejemplo:
- Conferencia de la Sección ECO sobre *Aspectos económicos de la prospectiva estratégica y la toma de decisiones de la UE* (junio de 2021);
 - Conferencia de la Sección REX sobre *La geopolítica del Pacto Verde Europeo, una visión transversal de las implicaciones geopolíticas del Pacto Verde Europeo* (diciembre de 2021);
 - Debate de la Sección REX en la reunión de la Sección: *Prospectiva estratégica — Una visión para el futuro de Europa* (febrero de 2022).

3.9. El Informe sobre prospectiva estratégica de 2021 establece una lista exhaustiva de retos. Sin embargo, no ofrece orientaciones claras sobre las prioridades y las acciones o propuestas prioritarias sobre cómo se pueden o deben preparar las empresas o los trabajadores para hacer frente a estos retos. Muchas tendencias pueden afectar simultáneamente a la ciudadanía y a las empresas. Se trata de una oportunidad perdida que el CESE podría contribuir a remediar, dada su relevancia a la hora de abordar los retos generales y trasladar las soluciones propuestas a la vida cotidiana, en particular las de los empleadores y los trabajadores.

3.10. En la actualidad, el informe no está a la altura de su título como documento de prospectiva, como se describe, por ejemplo, en el anterior documento «*Foresight Primer*» del CEEP (⁷). Un ejemplo de buenas prácticas por lo que se refiere a informes de prospectiva metodológicamente transparentes lo constituye *Tackling Obesities: Future Choices* (⁸), encargado por el servicio de prospectiva del Gobierno británico.

3.11. El informe se refiere específicamente a la Red de prospectiva de la UE de Ministros para el Futuro y al correspondiente desarrollo de capacidades de prospectiva a nivel nacional. Instamos a la Comisión a que garantice también en esta red que, a la hora de llevar a cabo ejercicios de prospectiva, se tenga en cuenta a agentes como el CESE en lugar de hacerles llegar únicamente los resultados.

3.12. El CESE anima a la Comisión a seguir desarrollando la agenda de prospectiva estratégica de la UE. Como se indica en el Dictamen, es necesario introducir varios cambios. Sin embargo, el CESE está convencido de que una mayor integración de la prospectiva en la toma de decisiones de la UE es el camino a seguir y reitera su oferta de colaboración y cooperación con la Comisión y otras instituciones de la UE en este sentido. La prospectiva solo alcanzará sus objetivos declarados si constituye un ejercicio abierto y plural, además de diverso e interdisciplinar, en el que los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada —y, en particular, el CESE— participen en todas las fases del proceso.

Bruselas, 23 de marzo de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

(⁷) «¿Qué es lo que no es la prospectiva estratégica? No es un informe, sino una intervención cuidadosamente diseñada y deliberada. La prospectiva estratégica es un proceso de aprendizaje que ofrece a los responsables de la toma de decisiones perspectivas nuevas y novedosas sobre la situación actual, que a menudo plantea muchos interrogantes y resulta complicada a nivel social e incierta. Aborda la incertidumbre como algo positivo y no negativo. No es un informe, sino un medio para otros fines. La intervención cuidadosamente diseñada y específica centra el proceso de aprendizaje social en las necesidades de un conjunto específico de usuarios y sus necesidades (es decir, sus usos de la prospectiva)». Comisión Europea, Centro Europeo de Estrategia Política, Wilkinson, A., *Strategic Foresight Primer*, Oficina de Publicaciones, 2017, consultado del 16 de enero de 2022 en <https://data.europa.eu/doi/10.2872/71492>.

(⁸) *Tackling Obesities: Future Choices — Project Report*. Consultado el 14 de enero de 2022 en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesities-future-choices-report.pdf.