

INFORME AVIZOR 2014

UN AÑO DE SEGUIMIENTO
DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA
EN MATERIA DE DESARROLLO

MAYO 2015



¿Qué es el **PROYECTO AVIZOR** ?

Es un proyecto de seguimiento y valoración de la actividad que los diputados españoles hacen en relación con la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo internacional.

Damos seguimiento a siete ámbitos temáticos:

- cambio climático y política energética
- comercio internacional
- comercio de armas y construcción de paz
- cooperación al desarrollo
- fiscalidad internacional
- migraciones
- otras políticas con impacto en desarrollo



¿Qué son los Actos **AVIZOR**?

Son aquellos actos parlamentarios a los que damos seguimiento, por su relación y potencial impacto en el desarrollo (ya sea éste positivo, negativo o neutro).

¿Qué son los Actos **AVIZOR prodesarrollo**?

Son iniciativas parlamentarias que tienen un enfoque dirigido a la lucha contra la pobreza o la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Por el contrario, los Actos AVIZOR no prodesarrollo son aquéllos que a pesar de sus repercusiones para el desarrollo internacional, no están planteados en términos favorables para éste.

¿A qué actividad parlamentaria damos seguimiento?

Damos seguimiento a ocho tipos diferentes de actos parlamentarios, tales como Proposiciones Legislativas y No Legislativas, Enmiendas o Preguntas Parlamentarias.

Para ello, seguimos todo lo que ocurre en el Pleno del Congreso y en las 14 Comisiones Parlamentarias que mayor impacto tienen sobre el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.

INFORME AVIZOR 2014: UN AÑO DE SEGUIMIENTO DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN MATERIA DE DESARROLLO

Las causas que están detrás de la vulnerabilidad a las que se ven expuestas millones de personas en el mundo no son fortuitas ni sobrevenidas. La falta de acceso a los servicios básicos de salud y educación, la inseguridad alimentaria, el incremento en el número de personas refugiadas y desplazadas o el aumento de temperaturas a nivel global son consecuencia, mayoritariamente, de decisiones políticas tomadas a lo largo de los años. Decisiones que responden a una determinada forma de entender la sociedad, su organización, sus relaciones y sus objetivos. Si políticas son las causas de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad, política debe también ser su solución.

El año 2014 ha sido un año intenso y difícil en lo que a los derechos de las personas se refiere. La continuación y recrudecimiento de conflictos y crisis humanitarias en Siria, Gaza, Libia o Nigeria; la epidemia del ébola o las vulneraciones de derechos en las fronteras de Ceuta y Melilla han sido algunos de los principales desafíos del año 2014. Cualquier respuesta que se pretenda dar a los retos del desarrollo – que son globales, diversos y complejos – deberá reconocer e incorporar necesariamente esta complejidad. Esto, traducido al lenguaje de los ámbitos políticos, exige que la respuesta incorpore herramientas de la Cooperación al Desarrollo, pero también de otras políticas públicas como el Comercio Internacional, la Fiscalidad, la Energía o la Inmigración. Así mismo, este impulso político debe darse tanto a nivel global como desde las instituciones nacionales.

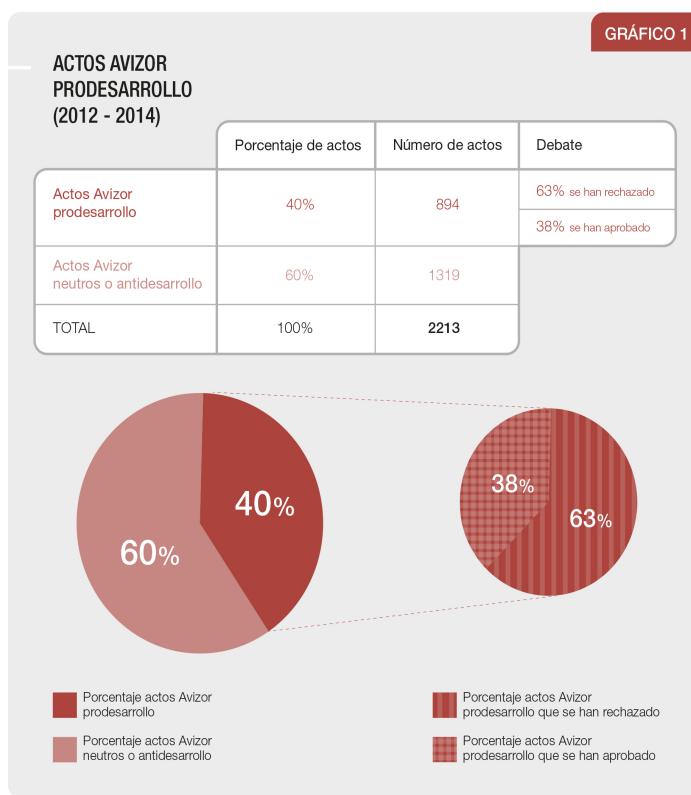
Con el Proyecto Avizor pretendemos contribuir a reivindicar el papel insustituible del Congreso de los Diputados en la configuración de estas políticas necesarias para luchar contra la pobreza. También queremos facilitar el control ciudadano y la exigencia de responsabilidades a los representantes políticos y aportar transparencia e información sobre los procesos de toma de decisión política, como paso previo y necesario para la acción y el activismo ciudadano.

Por tercer año consecutivo, y tras evaluar más de 2.200 iniciativas parlamentarias en lo que va de legislatura, el Informe Avizor 2014 actualiza las principales variables sobre la actividad parlamentaria española relacionada con el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza y analiza el cumplimiento por parte del Gobierno de los compromisos adquiridos en sede parlamentaria. Revisa, por último, las debilidades institucionales identificadas en Informes anteriores que explican, en parte, el deficiente desempeño del Congreso en su respuesta a los retos del desarrollo.



A) ¿CUÁL HA SIDO EL COMPROMISO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DURANTE ESTE AÑO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA?

El Congreso de los Diputados sigue suspendiendo como institución, al mantenerse la alarmante estadística según la cual 6 de cada 10 iniciativas con potencial impacto en desarrollo y derechos globales se presentan sin tener en cuenta esta dimensión. Y ello a pesar de que los diputados y sus grupos parlamentarios presentan ligeras mejoras en el enfoque a la hora de abordar la respuesta política a los retos de desarrollo – el 40 por ciento de las iniciativas desde que comenzó la legislatura han sido prodesarrollo frente al 37 por ciento en el periodo 2012-2013 –.



Más de la mitad de las *iniciativas Avizor aprobadas* en el año 2014 -el 51 por ciento- presentan un enfoque favorable al desarrollo global, frente al 30 por ciento de 2013. No obstante, **aún sigue habiendo una importante pérdida de potencial político durante la tramitación parlamentaria, dado que más del 60 por ciento de las iniciativas parlamentarias prodesarrollo se rechaza o ni siquiera llega a debatirse** (ver gráfico 1).

B) ¿PARTICIPAN TODOS LOS DIPUTADOS POR IGUAL?

No, el grupo de diputados activos y comprometidos con el desarrollo en 2014 sigue siendo muy reducido dentro de los 350 diputados del Congreso. En estos tres años de legislatura, 234 diputados (el 67% del total) todavía no han hecho ninguna aportación con un enfoque favorable al desarrollo y a los derechos

humanos en ninguno de los siete ámbitos temáticos monitorizados por el Proyecto Avizor (ver tabla 1).¹

TABLA 1

RÁNKING DE LOS DIPUTADOS
MÁS COMPROMETIDOS (2014)

PUESTO	NOMBRE DEL DIPUTADO	GRUPO POLÍTICO	PUNTUACIÓN*	Nº ACTOS REGISTRADOS AVIZOR	Nº ACTOS PRODESARROLLO	Nº ACTOS AVIZOR APROBADOS POR EL CONGRESO	ÁMBITO TEMÁTICO EN EL QUE MÁS ACTOS HA REGISTRADO
1 ^a	Irene Lozano Domínguez	Grupo UPyD	41	48	33	6	Migraciones Internacionales
2 ^a	Gaspar Llamazares Trigo	Grupo Izq. Plural	40	56	31	4	Migraciones Internacionales
3 ^a	Laia Ortiz Castellví	Grupo Izq. Plural	39	41	26	4	Cambio Climático y Política Energética / Cooperación al Desarrollo y AOD
4 ^a	Jon Iñarritu García	Grupo Mixto	29	65	45	0	Migraciones Internacionales
5 ^a	Joan Josep Nuet Pujals	Grupo Izq. Plural	24	16	10	1	Comercio de Armas y Construcción de Paz
6 ^a	Antoni Picó i Azanza	Grupo Catalán	22	34	23	4	Cooperación al Desarrollo y AOD
7 ^a	Alberto Garzón	Grupo Izq. Plural	22	11	7	1	Comercio Internacional e Inversiones/ Fiscalidad
8 ^a	Josep Antoni Duran i Lleida	Grupo Catalán	20	7	6	0	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
9 ^a	Ricardo Sixto Iglesias	Grupo Izq. Plural	20	29	22	3	Migraciones Internacionales
10 ^a	Joan Baldoví Roda	Grupo Mixto	20	12	8	2	Migraciones Internacionales
11 ^a	M ^a Soraya Rodríguez**	Grupo Socialista	20	4	2	1	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
23 ^a	Alfonso Alonso Arenegui**	Grupo Popular	8	10	6	2	Cambio Climático y Política Energética
33 ^a	Joseba Andon Agirretxe**	Grupo Vasco	6	2	1	1	Comercio de Armas y Construcción de Paz

*Para evaluar cada acto parlamentario, la metodología Avizor se basa en los siguientes cuatro criterios: 1. Relevancia para el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza; 2. Construcción argumental; 3. Relevancia política práctica; y 4. Contribución al control y rendición de cuentas del Gobierno.

**Estos tres diputados se encuentran en la tabla por su condición de más puntuados dentro de sus respectivos grupos parlamentarios.

C) ¿CÓMO HA SIDO LA ACTIVIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN 2014?

Aunque la visión prodesarrollo sigue sin ser mayoritaria, durante 2014 ha habido una **mejora en el enfoque con el que los grupos parlamentarios abordan las iniciativas con potencial impacto en desarrollo y derechos humanos:**

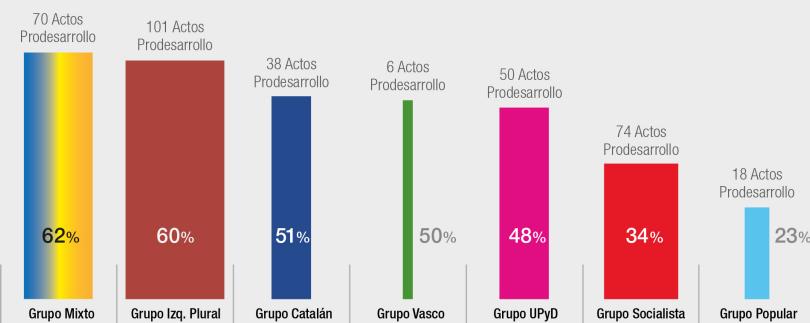
- Los grupos parlamentarios han aumentado sus porcentajes de actos prodesarrollo dentro del total de su *actividad parlamentaria* Avizor. Tres de los siete grupos -Grupo Mixto, Grupo Izquierda Plural y Grupo Catalán- han presentado más actos prodesarrollo que no prodesarrollo y el resto de grupos mejoran sus porcentajes, destacando significativamente la recuperación del Grupo Vasco en su enfoque prodesarrollo a niveles de 2012. Por otro lado, a pesar de haber aumentado su volumen de actividad, el Grupo UPyD empeora ligeramente sus porcentajes de iniciativas prodesarrollo (ver gráfico 2).

¹ Los siete ámbitos temáticos a los que el Proyecto Avizor da seguimiento son: Cambio Climático y Política Energética, Comercio de Armas y Construcción de Paz, Comercio Internacional e Inversiones, Cooperación al Desarrollo y AOD, Fiscalidad, Migraciones Internacionales y Otras Políticas con Impacto en Desarrollo. Para más información véase www.proyectoavizor.es.

GRÁFICO 2

PORCENTAJE DE ACTOS PRODESARROLLO
DENTRO DE LA ACTIVIDAD
DE CADA GRUPO PARLAMENTARIO (2014)

	%	Nº Actos Prodesarrollo
Grupo Mixto	62%	70
Grupo Izq. Plural	60%	101
Grupo Catalán	51%	38
Grupo Vasco	50%	6
Grupo UPyD	48%	50
Grupo Socialista	34%	74
Grupo Popular	23%	18

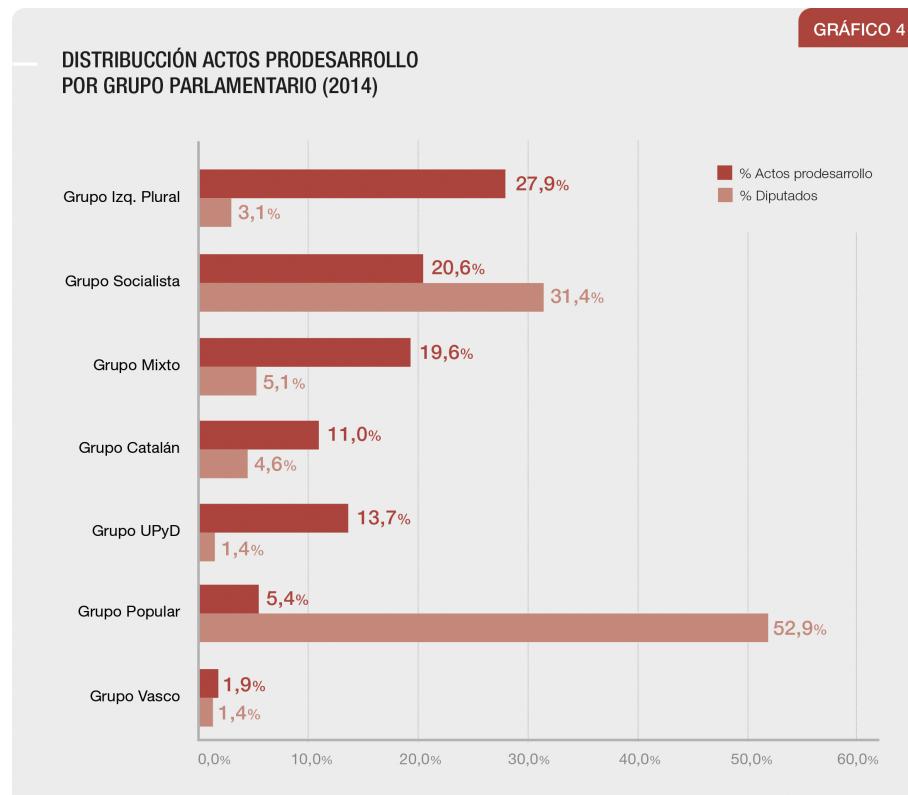


- **Migraciones Internacionales** sigue siendo el ámbito que concentra la mayoría de iniciativas prodesarrollo de los grupos parlamentarios – es el caso del Grupo Izquierda Plural, Grupo Mixto, Grupo Socialista y Grupo UPyD –. El Grupo Catalán ha presentado la mayoría de sus iniciativas prodesarrollo en el ámbito de la *Cooperación*, mientras que el ámbito *Otras Políticas con Impacto en Desarrollo* ha concentrado la mayoría de los actos prodesarrollo del Grupo Popular y Grupo Vasco (abarcando en su mayoría actividad relacionada con el respeto y protección de los derechos humanos en países como Cuba, Guinea Ecuatorial o México o con la condena a crímenes de honor).

El tamaño de los grupos parlamentarios influye en sus capacidades de presentar y aprobar iniciativas. Es decir, tanto en el volumen de actividad como en la relevancia práctica del grupo. Sin embargo, cuando se trata de presentar iniciativas prodesarrollo, la mayor o menor concienciación de diputados sobre el desarrollo se muestra como una variable fundamental más allá del tamaño y el número de diputados del grupo parlamentario:

- El Grupo Izquierda Plural se mantiene a la cabeza como grupo parlamentario con más iniciativas prodesarrollo presentadas – a pesar de contar con sólo un 3,1 por ciento del total de diputados del Congreso – seguido de Grupo Socialista, Mixto, UPyD y Catalán. Por tercer año consecutivo el Grupo Vasco y Grupo Popular van a la cola.

Especialmente llamativo es el escaso volumen de actividad prodesarrollo del Grupo Popular – un 5 por ciento del total de actos prodesarrollo – si se tiene en cuenta que el 52 por ciento de los diputados pertenecen a este grupo (ver gráfico 4).

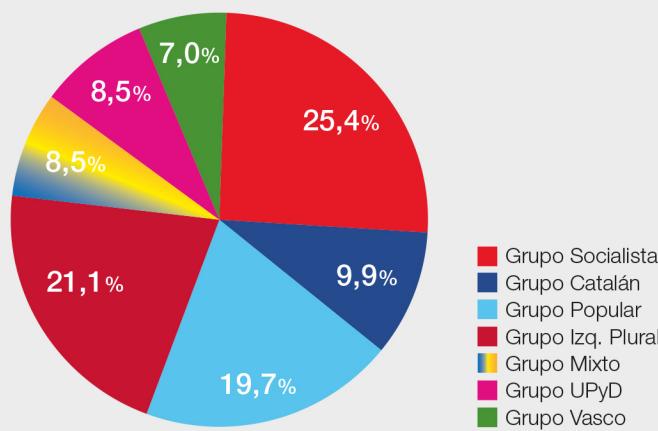


- Los grupos mayoritarios siguen siendo los actores parlamentarios con mayor relevancia política práctica, a pesar de no ser necesariamente los más sensibilizados (ver gráfico 5). Los dos grupos parlamentarios mayoritarios concentran cerca del 50 por ciento de los actos prodesarrollo aprobados. En términos de relevancia política práctica – medida en función de las iniciativas prodesarrollo de cada grupo parlamentario aprobadas por el Congreso – destaca positivamente el Grupo Izquierda Plural, autor del 21 por ciento del total de iniciativas prodesarrollo aprobadas en 2014 pese a ser un grupo parlamentario minoritario (3,1 por ciento de los diputados frente al 31,4 por ciento del Grupo Socialista o al 52,9 por ciento del Grupo Popular).

En el anexo (gráfico 3) puede verse un resumen de la *actividad parlamentaria Avizor* de cada grupo parlamentario, atendiendo a sus principales ámbitos de actividad, a la presencia de enfoque prodesarrollo y a su eficacia en la aprobación de iniciativas parlamentarias.

GRÁFICO 5

ACTOS PRODESARROLLO APROBADOS
POR GRUPO PARLAMENTARIO (2014)



D) ¿CUÁLES HA SIDO LOS TEMAS RELEVANTES PARA EL DESARROLLO TRATADOS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DURANTE ESTE AÑO?

El Congreso de los Diputados se ha hecho eco de algunos de los principales acontecimientos relacionados con derechos humanos y desarrollo durante 2014. Al igual que en años anteriores, ***Migraciones Internacionales*** sigue siendo el **ámbito Avizor con mayor actividad parlamentaria**. Destaca en positivo respecto a 2013 la mayor presencia del enfoque prodesarrollo dentro de este ámbito temático – pasando del 14 por ciento en 2013 al 57 por ciento en 2014 dentro de las iniciativas presentadas –. La vulneración de derechos de las personas en las **fronteras de Ceuta y Melilla**, la situación en los **Centro de Internamiento de Extranjeros** (CIE), así como iniciativas relacionadas con **refugio y asilo** de personas procedentes de países como Siria o Libia, han concentrado la mayoría de las inquietudes de los diputados en esta materia, canalizadas principalmente a través de preguntas al Gobierno.

TABLA 3

DISTINTA PRIORIDAD POLÍTICA
SEGÚN EL ÁMBITO TEMÁTICO (2014)

ÁMBITO TEMÁTICO	ORDEN POR VOLUMEN ACTIVIDAD	ORDEN POR ENFOQUE PRODESARROLLO
Migraciones Internacionales	1 ^a	1 ^a
Otras Políticas con Impacto en Desarrollo	2 ^a	2 ^a
Comercio Internacional e Inversiones	3 ^a	5 ^o
Cooperación al Desarrollo y AOD	4 ^a	3 ^a
Comercio de Armas y Construcción de Paz	5 ^a	4 ^a
Cambio Climático y Política Energética	6 ^a	6 ^a
Fiscalidad	7 ^a	7 ^a

Otras Políticas con Impacto en Desarrollo ha sido el segundo ámbito en volumen de actividad. Durante 2014 este ámbito ha englobado actividad relacionada con los derechos humanos, abarcando temas como la **reforma de la justicia universal** o la condena por parte del Gobierno de España de los "crímenes de honor", pasando por debates sobre la situación de los derechos humanos en **Venezuela, Honduras, Uganda, Nigeria, Guinea Ecuatorial o Cuba**. Sin embargo, destaca una desigual prioridad política en este tema: el Congreso de los Diputados se muestra muy reivindicativo con la defensa y el respeto de los derechos humanos en terceros países y territorios, pero reduce sensiblemente su ambición cuando trata de asuntos que suponen algún tipo de compromiso concreto o repercusión doméstica para España. Así, por ejemplo, todavía no se ha elaborado el Plan Nacional de Derechos Humanos ni el Plan de Empresa y Derechos Humanos, a pesar de los compromisos internacionales adquiridos al respecto y a que en ambos casos el Congreso aprobó a principio de legislatura las propuestas (Proposiciones No de Ley) en las que se instaba al Gobierno a elaborar dichos planes. Así mismo, la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial relativa a la justicia universal fue tramitada en lectura única, trámite que limita considerablemente el debate parlamentario.²

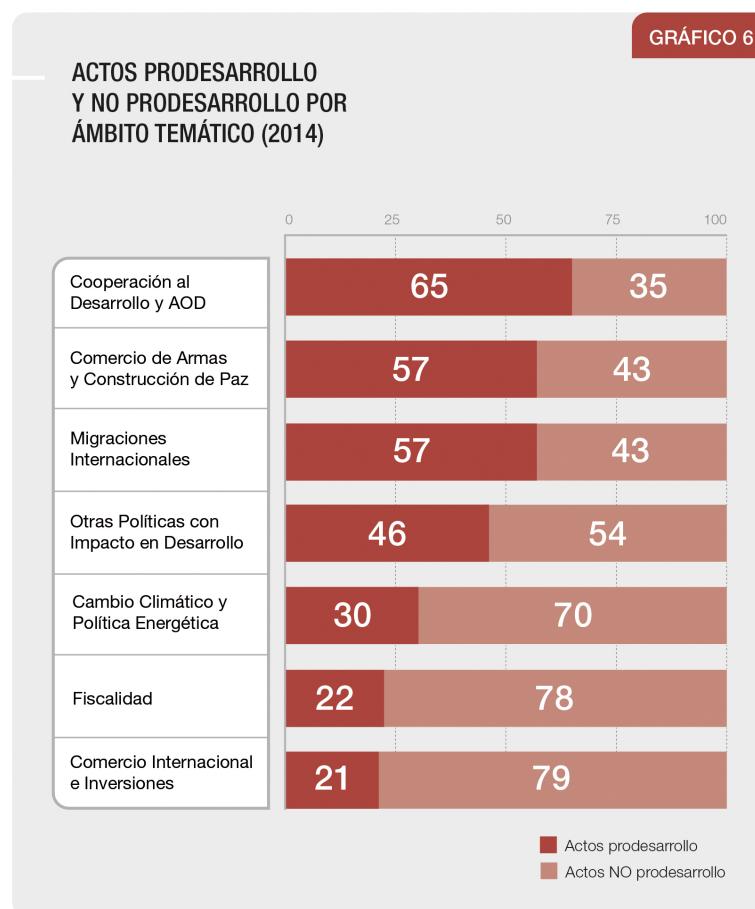
Como tema destacado de actualidad, durante 2014 el equipo Avizor incluyó en el ámbito de *Otras Políticas con Impacto en Desarrollo* el seguimiento de la actividad parlamentaria relacionada con el **ébola** y los resultados del análisis han sido preocupantes y muy reveladores. Más del 60 por ciento de las

² Véase el artículo 150 del Reglamento del Congreso.



intervenciones parlamentarias sobre el ébola se hicieron para plantear inquietudes respecto del impacto doméstico de la epidemia, sin hacer alusión a su dimensión humanitaria ni a la forma de abordar este reto que, siendo global, ha afectado principalmente a la región de África Occidental.

Siguiendo las tendencias reflejadas en años anteriores, el ámbito temático *Cooperación Internacional* y *AOD* destaca especialmente en iniciativas prodesarrollo respecto a las iniciativas presentadas dentro de cada ámbito temático. Sigue destacando el escaso enfoque prodesarrollo en temas esenciales como *Fiscalidad* o *Comercio Internacional* donde casi el 80 por ciento de las iniciativas presentadas no tienen en cuenta su repercusión sobre los derechos humanos o su vinculación con el desarrollo de terceros países (ver gráfico 6).



E) ¿QUÉ COMISIONES PRESENTAN MAYOR ACTIVIDAD?

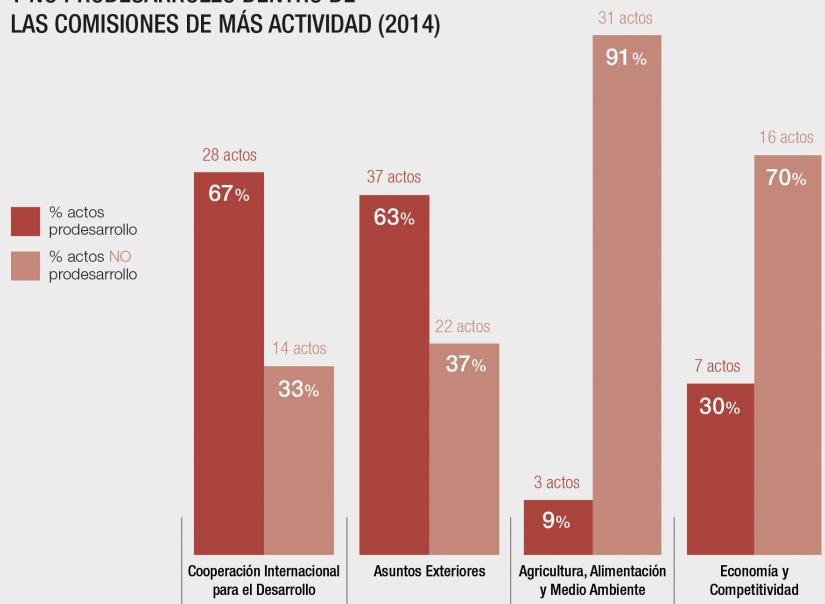
Por tercer año consecutivo, las Comisiones de Asuntos Exteriores y Cooperación son las que han registrado mayor actividad relevante para el desarrollo. Aun así, cerca del 70 por ciento de la actividad relevante para el desarrollo y los derechos humanos se sigue llevando a cabo en otras comisiones. Esto pone de manifiesto que, para que el Congreso pueda para

contribuir a dar una respuesta coherente a los retos del desarrollo, es esencial que se amplie a otras comisiones el conocimiento sobre los potenciales impactos y repercusiones de sus políticas sobre el desarrollo y que se incorpore esta perspectiva al conjunto de la actividad parlamentaria.

Al igual que en años anteriores, las Comisiones de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional siguen concentrando una cantidad significativa de la actividad parlamentaria en favor del desarrollo, con más del 40 por ciento de los actos prodesarrollo (ver gráfico 7). En el otro extremo, la actividad durante 2014 en el ámbito de *Comercio Internacional* de las Comisiones de Economía y de Agricultura ha sido especialmente preocupante. Más del 70 y del 90 por ciento, respectivamente, de las iniciativas en estas Comisiones se presentan sin tener en cuenta sus efectos en el desarrollo de terceros países. Los debates de los Proyectos de Ley sobre Cobertura del Estado de Riesgos de Internacionalización de la Economía, sobre Pesca Marítima del Estado, sobre Medidas Urgentes para el Crecimiento y sobre Entidades de Capital-Riesgo y otras Entidades de Inversión Colectiva, se han dado con una ausencia absoluta del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo.

GRÁFICO 7

PORCENTAJE DE ACTOS PRODESARROLLO
Y NO PRODESARROLLO DENTRO DE
LAS COMISIONES DE MÁS ACTIVIDAD (2014)



F) ¿QUÉ TIPO DE ACTIVIDAD RELEVANTE PARA EL DESARROLLO SE DEBATE EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS?

TABLA 4

FUNCIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

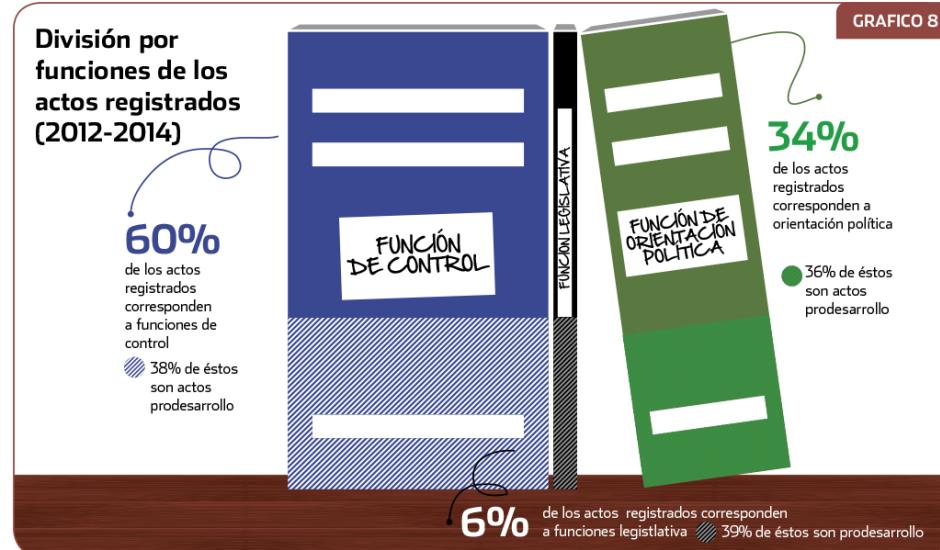
Función de Control	Vigila y da seguimiento a las decisiones políticas ejecutadas por el Gobierno a través de: Preguntas al Gobierno para Respuestas Escrita, Preguntas orales, Propuestas de Resolución e Interpretaciones.
Función de Orientación Política	Propone y recomienda determinadas líneas de actuación al Gobierno a través de: Proposiciones No de Ley, Mociones consecuencia de Interpelación o las enmiendas a este tipo de actos.
Función Legislativa	Debate y aprueba Leyes (también los Presupuestos Generales del Estado) a través de: Proposiciones de Ley y Enmiendas a Proyectos de Ley.

De los tres tipos de actividad del Congreso de los Diputados, **las funciones de control y orientación política suponen el 94 por ciento de la actividad (ver gráfico 8)**. Aunque estas actividades tienen una capacidad limitada para generar impacto real, sí tienen potencial para elevar en la agenda política temas con impacto en desarrollo e impulsarlos públicamente a través de los datos que aportan y de sus propuestas de actuación para el Gobierno. Sin embargo, la falta de control y seguimiento existente en ambos casos, hacen que su eficacia y relevancia estén en serio cuestionamiento.

La falta de control en las respuestas a preguntas parlamentarias -tanto en lo referente a la obligación por parte del Gobierno de contestar como en el contenido que aportan- hace que preguntas “incomodas” hayan sido sistemáticamente ignoradas durante este año y se queden sin respuesta sin que se hayan asumido responsabilidades.³ Este es el caso de las preguntas sobre la elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos planteadas por diputados de diferentes grupos parlamentarios como Irene Lozano, Gaspar Llamazares, Ricardo Sixto o Ramón Jáuregui. Ninguna de ellas había sido contestada al cierre de este informe.

Por otro lado, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas para velar por el cumplimiento de las iniciativas de orientación política que se aprueban en el Congreso hace que su potencial político real quede prácticamente diluido, como muestra el análisis derivado de *¿Qué pasó con...eso que aprobó el Congreso?*, expuesto en la siguiente sección.

³ Si una pregunta no es contestada por el Gobierno, al diputado autor de la misma sólo le cabe solicitar el amparo de la Presidencia del Congreso con la finalidad de que se traspase al Gobierno la petición de respuesta y/o se tramite la pregunta para respuesta oral, sin que esté prevista ninguna asunción de responsabilidades ante la no contestación. Véase el artículo 190.2 del Reglamento del Congreso.



Las iniciativas legislativas son el tipo de acto parlamentario con mayor potencial para generar efectos políticos reales y directos sobre la realidad sobre la que versan. Durante 2014 se han presentado iniciativas como el Proyecto de Ley de *Prohibición total de minas antipersonal y armas de efecto similar y de Reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE* o las Proposiciones de Ley sobre *Universalización del derecho a asistencia sanitaria a inmigrantes en situación irregular*, para *Garantizar la no discriminación en el acceso a la nacionalidad de personas con discapacidad* o el *Embargo o suspensión del comercio de armas con Estados invasores u ocupantes*.

Por tercer año consecutivo los datos vuelven a mostrar la escasa influencia del Congreso de los Diputados en la elaboración y aprobación de leyes. De nuevo en 2014, la actividad legislativa ha supuesto poco más del 6 por ciento del conjunto de la actividad del Congreso de los Diputados y han sido rechazadas el cien por cien de las Proposiciones de Ley Avizor de la oposición y cerca del 60 por ciento de sus Enmiendas a Proyecto de Ley – porcentaje que se eleva al 83 por ciento en el caso de aquellas enmiendas con contenido prodesarrollo –. Las Tablas 5 y 6 del anexo resumen la actividad legislativa llevada a cabo durante 2014 en las temáticas Avizor.

G) ¿QUÉ PASÓ CON ESO... QUE APROBÓ EL CONGRESO? SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS APROBADAS.

La función de orientación política, con el 35 por ciento de la actividad parlamentaria, es la segunda actividad mayoritaria en el Congreso de los Diputados. Se trata de iniciativas parlamentarias con propuestas u orientaciones concretas en las que se insta al Gobierno a regular una determinada materia,

priorizar ciertas líneas de actuación o mantener una posición determinada en cumbres o negociaciones internacionales.⁴

Como ya se señaló en informes anteriores, una vez que estas iniciativas se aprueban, es difícil saber qué ha sido de ellas. No existen mecanismos para velar por su cumplimiento, ni hay obligación del Gobierno de informar y rendir cuentas respecto a las mismas. Por ello, esta sección del Informe Avizor 2014 continúa el trabajo iniciado el año pasado e incorpora el análisis del cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas parlamentarias de orientación política aprobadas.



En el Congreso de los Diputados – desde el comienzo de la presente legislatura y hasta diciembre de 2014 – se han aprobado 120 propuestas de orientación al Ejecutivo con potencial impacto en el desarrollo de terceros países. Del análisis del cumplimiento del mandato recogido en estas iniciativas se han obtenido las siguientes conclusiones:

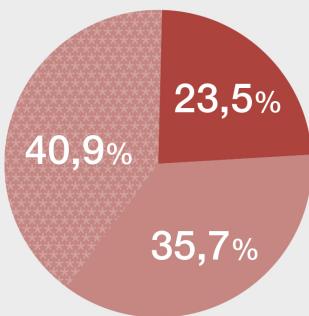
El Gobierno español, durante la presente legislatura, **ha incumplido (total o parcialmente) el 77 por ciento de las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso de los Diputados** relacionadas con el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza (ver gráfico 9).

⁴ Las iniciativas incluidas en el presente análisis son: Proposiciones No de Ley, Mociones y Dictámenes.

GRÁFICO 9

GRADO DE CUMPLIMIENTO
DE ACTOS AVIZOR APROBADOS
POR EL CONGRESO 2012-2014

		Nº de actos	Porcentaje
CUMPLIDOS		27	23,5%
INCUMPLIDOS		88	76,5%
De los cuales	NO cumplidos	47	40,9%
	Parcialmente cumplidos	41	35,7%
TOTAL		115	100,0%



Este alto grado de incumplimiento es aún mayor en el caso de las iniciativas que incorporan algún contenido específico en favor del desarrollo, en las que el incumplimiento alcanza el 82 por ciento de las iniciativas. Es decir, dentro del bajo nivel de incumplimiento del Gobierno, su desempeño es mejor en el caso de los actos que no contienen propuestas en favor del desarrollo, en cuyo caso el porcentaje de cumplimiento es el doble que en las iniciativas que sí las contienen (ver tabla 7).

TABLA 7

DIFERENCIA DE CUMPLIMIENTO
SEGÚN ENFOQUE DE DESARROLLO

	GENERAL	ACTOS PRODESARROLLO	ACTOS NO PRODESARROLLO
CUMPLIMIENTO	24%	18%	33%
INCUMPLIMIENTO	77%	82%	67%
De los cuales			
NO cumplido	41%	43%	36%
Parcialmente cumplido	36%	38%	31%

Se mantienen unos altos porcentajes de incumplimiento- cercano o superior al 50 por ciento- en la mayoría de los ministerios responsables del cumplimiento de las orientaciones que han salido del Congreso de los Diputados. El Ministerio

de Defensa vuelve a repetir por segundo año consecutivo como el Ministerio con mayor incumplimiento, seguido del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio del Interior y Ministerio de Economía y Competitividad. El incumplimiento del Ministerio de Defensa es especialmente llamativo puesto que, al igual que el año pasado, la iniciativa incumplida corresponde con el Dictamen aprobado por la Comisión de Defensa con recomendaciones sobre el Informe de control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso – una de las pocas iniciativas cuyo Dictamen se ha establecido por Ley para garantizar un mayor control de las recomendaciones (conforme al artículo 16.2 de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre) –. A pesar de tener la responsabilidad del cumplimiento de cerca del 60 por ciento de las iniciativas aprobadas en el Congreso, el **Ministerio de Asuntos Exteriores incumple el 79 por ciento de las iniciativas**. En todos los Ministerios el porcentaje de cumplimiento es mayor en el caso de los actos que no incorporan contenido específico en favor del desarrollo y la lucha contra la pobreza (ver tabla 8).

CUMPLIMIENTO
DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS
POR MINISTERIOS

TABLA 8

MINISTERIO	ACTOS TOTALES POR MINISTERIO	CUMPLIDO		INCUMPLIDO					
		Número	Número	% sobre Ministerio	Número	% sobre Ministerio	Número	% sobre Ministerio	Número
Asuntos Exteriores y Cooperación	66	14	21%	24	36%	28	42%	52	79%
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	14	6	43%	5	36%	3	21%	8	60%
Industria, Energía y Turismo	10	4	40%	2	20%	4	40%	6	60%
Economía y Competitividad	9	2	22%	3	33%	4	44%	7	78%
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	5	0	0%	2	40%	3	60%	5	100%
Interior	4	0	0%	2	50%	2	50%	4	100%
Empleo y Seguridad Social	2	0	0%	1	50%	1	50%	2	100%
Hacienda y Administraciones Públicas	2	1	50%	1	50%	0	0%	1	50%
Presidencia	2	0	0%	1	50%	1	50%	2	100%
Defensa	1	0	0%	0	0%	1	100%	1	100%
TOTAL	115	27	24%	41	36%	47	41%		77%

Cambio Climático y Política Energética es el ámbito temático que concentra mayores porcentajes de incumplimiento por parte del Gobierno. Entre las iniciativas no cumplidas pueden destacarse, [la reforma de la etiqueta indicativa del consumo y emisiones de CO2 en vehículos nuevos](#), [la propuesta de elaboración de normativa de lucha contra el cambio climático](#), el [desarrollo de un Plan Nacional para el fomento de la automoción con gas natural](#), o las [medidas para facilitar la movilidad de la madera](#) – siendo las tres últimas, iniciativas del propio Grupo Parlamentario Popular –. Por otro lado, **Fiscalidad Internacional** repite como el ámbito con mayores porcentajes de cumplimiento, seguido de **Comercio Internacional e Inversiones** (ver tabla 9).



GRADO DE CUMPLIMIENTO
DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS
POR ÁMBITO TEMÁTICO

TABLA 9

	ACTOS TOTALES POR ÁMBITO	CUMPLIDO		INCUMPLIDO					
				Parcialmente cumplido		NO Cumplido		TOTAL Incumplido	
		Número	% sobre Ámbito	Número	% sobre Ámbito	Número	% sobre Ámbito	Número	% sobre Ámbito
Cooperación al Desarrollo y AOD	32	7	22%	13	41%	12	38%	25	78%
Comercio Internacional e Inversiones	36	10	38%	5	19%	11	42%	16	62%
Otras Políticas con Impacto en Desarrollo	22	3	14%	10	46%	9	41%	19	86%
Comercio de Armas y Construcción de Paz	17	4	24%	6	35%	7	41%	13	77%
Cambio Climático y Política Energética	11	2	18%	3	27%	6	55%	9	82%
Migraciones Internacionales	6	0	0%	4	67%	2	33%	6	100%
Fiscalidad	1	1	100%	0	0%	0	0%	0	0%
TOTAL	115	27	24%	41	36%	47	41%	88	77%

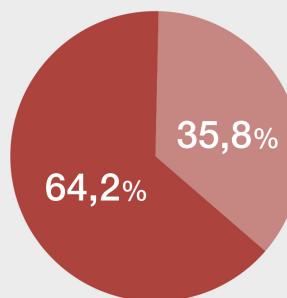
Se constata que sigue existiendo una importante carencia de información pública sobre el desempeño del Gobierno respecto a las orientaciones aprobadas en el Congreso de los Diputados (ver gráfico 10).

GRÁFICO 10

TRANSPARENCIA Y ACCESO A
INFORMACIÓN PÚBLICA (2012-2014)

¿HAY INFORMACIÓN PÚBLICA?	NÚMERO	PORCENTAJE
NO	43	35,8%
SÍ	77	64,2%
TOTAL	120	100,0%

*nota metodológica: En esta tabla se contemplan también los actos pendientes de evaluación



Del conjunto de las iniciativas analizadas por el Proyecto Avizor desde que comenzó la legislatura, en un 36 por ciento de los casos no se dispone de información pública que permita llevar a cabo un análisis del cumplimiento de la iniciativa (el análisis ha sido posible tras realizar peticiones ad hoc de información a la Administración o por contactos personales con funcionarios

públicos). Destaca en negativo el escaso acceso a información respecto a las propuestas de actuación en el ámbito temático de *Cooperación al Desarrollo y AOD* – en los que cerca del 45 por ciento de los casos analizados no había información pública para evaluar el cumplimiento- seguido de *Comercio Internacional e Inversiones*. El ministerio menos transparente en cuanto a su desempeño es el Ministerio de Asuntos Exteriores, en el que en un 38 por ciento de los casos no se disponía de ningún tipo de información pública para poder evaluar el desempeño.⁵

H) ¿HA HABIDO AVANCES INSTITUCIONALES EN 2014?

Lamentablemente, los datos de 2014 vuelven a poner de manifiesto que en el conjunto de la actividad del Congreso de los Diputados prevalece un enfoque poco o nada dirigido a la promoción del desarrollo internacional y los derechos humanos. Los problemas institucionales identificados por el Informe Avizor en años anteriores siguen existiendo y los avances en reformas para superarlos han sido escasos.

Aunque los problemas institucionales trascienden el ámbito específico de la lucha contra la pobreza están, al menos en parte, detrás de este deficiente desempeño. Las debilidades detectadas están relacionadas principalmente con la estructura y funcionamiento del Congreso, con la transparencia y acceso a información por parte de la ciudadanía y con las dinámicas internas de los partidos y sus grupos parlamentarios (ver Tabla 8).

TABLA 10

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL PROYECTO AVIZOR

El Congreso de los Diputados y los grupos parlamentarios no están adaptados para responder a problemas complejos como el desarrollo y la pobreza internacionales	La organización del trabajo y la división temática entre las distintas comisiones parlamentarias es rígida y parcelada y la ausencia de mecanismos internos de coordinación impiden detectar incoherencias, conflictos y complementariedades, así como articular políticas comprehensivas y coherentes.
El Congreso no controla ni orienta la actividad del Gobierno	Limitada relevancia de la actividad parlamentaria en las dos funciones con mayor actividad: orientación política y control de la actividad del Gobierno. Los mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento del Gobierno de las iniciativas aprobadas son insuficientes y el contenido ni las respuestas de las preguntas parlamentarias llegan a la ciudadanía.
La actividad parlamentaria es poco transparente e inaccesible a la iniciativa ciudadana	Gran cantidad de información acerca de la actividad parlamentaria no es pública o su acceso efectivo por parte de la ciudadanía es escaso lo que supone un obstáculo para la rendición de cuentas, la atribución de responsabilidades y la generación de un sistema que incentive buenas prácticas políticas.

A pesar del empuje que tuvieron las propuestas de reforma institucional a principios de 2014 – cuando diferentes grupos parlamentarios presentaron iniciativas de reforma – en la actualidad se han roto las negociaciones en el seno de la Ponencia encargada de la reforma del Reglamento del Congreso sin que se

⁵ Debe matizarse el caso anecdotico del Ministerio de Defensa, en el que hay una única iniciativa registrada (frente a las 69 iniciativas del Ministerio de Asuntos Exteriores) y sin información pública disponible sobre su cumplimiento.



hayan llegado a adoptar medidas concretas.⁶ Desde el Proyecto Avizor, como observador parlamentario externo, consideramos ésta una reforma imprescindible para mejorar el funcionamiento del Congreso de los Diputados y, en definitiva, de nuestra democracia.

Por tercer año consecutivo, volvemos a poner de manifiesto las principales debilidades y problemas institucionales detectados:⁷

- **La estructura y organización del trabajo parlamentario siguen siendo rígidas y parceladas,** alejadas de la realidad compleja y transversal de los problemas a los que deben dar respuesta. Siguen sin existir órganos y mecanismos internos de coordinación y diálogo que permitan detectar conflictos y complementariedades, así como articular políticas comprehensivas y coherentes con el desarrollo. Así, por ejemplo, una reforma legislativa como el *Proyecto de Ley de cobertura del Estado de los riesgos de internacionalización de la economía* – a través de la cual se modificó el principal instrumento de la cooperación al desarrollo española (FONPRODE) – ha sido abordada íntegramente en la Comisión de Economía, sin contar siquiera con el posicionamiento de la Comisión de Cooperación al Desarrollo, que es donde reside el conocimiento sobre los potenciales impactos que este instrumento puede tener sobre el desarrollo de terceros países.
- **Persisten en 2014 los problemas relacionados con la transparencia y el acceso a información en el Congreso de los Diputados.** A pesar de la mejora en la información proporcionada de forma proactiva a través de la web del Congreso – en aplicación de la Ley de Transparencia aprobada en 2013 – sigue sin existir información sobre la asistencia o el sentido del voto de los diputados en Comisiones y sigue habiendo información que no es pública – como las propuestas de resolución sobre el Informe de Comercio de Armas o las actas de algunas comisiones – sin que haya una justificación para ello.
- **Los mecanismos formales de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los ministerios funcionan deficientemente.** La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, del Ministerio de Presidencia, es la encargada de informar a cada ministerio u organismo público de las

⁶ En abril de 2013 se creó una Ponencia en la Comisión de Reglamento del Congreso para estudiar reformas de mejora del funcionamiento, participación y transparencia en la institución. Tras tener prácticamente nula actividad durante su primer año de constitución, a principios de 2014 retomó sus trabajos. A principios de 2015 los dos grupos mayoritarios dieron por rotas las negociaciones.

⁷ Un análisis más detallado de las debilidades institucionales del Congreso de los Diputados para la lucha contra la pobreza será publicado próximamente por el CIECODE. Más información en www.proyectoavizor.es



iniciativas parlamentarias aprobadas de cuyo cumplimiento son responsables. Sin embargo, estos mecanismos formales de comunicación presentan serias deficiencias tanto en la transparencia del proceso, como en el seguimiento y la posterior rendición de cuentas. El análisis del Proyecto Avizor revela que no es infrecuente que los responsables públicos de dar cumplimiento a las propuestas aprobadas no lleguen a tener siquiera conocimiento de la existencia de dichos mandatos.

- **No se han regulado ni generado mecanismos eficaces de participación de la sociedad civil.** La decisión sobre la celebración de comparecencias externas sigue dependiendo de la discrecionalidad de la Mesa de cada comisión y los requisitos y funcionamiento de otros mecanismos de participación –como la Iniciativa Legislativa Popular o la Comisión de Peticiones – siguen siendo deficientes.



CIECODE mayo de 2015.

Este informe ha sido dirigido y escrito por Alba Gutiérrez Fraile y Javier Pérez, con la asistencia investigadora de Raúl Martín Garcés, Miguel Ángel Vázquez, Clara Labarta y Pau Salarich, Miriam Segovia y Macarena Romero.

Los autores quieren agradecer a Ramiro Viñuales, Natalia Jiménez Laserna e Isabel Gómez del Campo su colaboración en la elaboración del informe. Así mismo quieren agradecer a Jesús A. Nuñez Villaverde (IECAH), Óscar Unzué, Ana María Pérez, Carlos Ramón Ferrer y Javier Contreras por su asistencia y colaboración en el marco del Proyecto Avizor.

Diseño gráfico: Eva Torres y Roberto Juárez Onaindia.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa: “Gutiérrez Fraile, A, y Pérez González, J (2015), Informe Avizor 2014: un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo. CIECODE. Mayo 2015. Madrid”.

Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones con fines comerciales, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: coordinacion@unmundosalvadorsoler.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a proyectoavizor@ciecode.es

