

**CONSULTA SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA  
UNIÓN EUROPEA  
DOCUMENTO DE REFLEXIÓN**

07/01/2005

**Índice**

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>2. CUESTIONES PARA EL DEBATE .....</b>	<b>2</b>
<b>EL DESARROLLO EN LA ACCIÓN DE LA UE.....</b>	<b>3</b>
Cuestión 1. Objetivos de la política de desarrollo de la Comunidad y de la UE	3
Cuestión 2. Desarrollo y seguridad.....	4
Cuestión 3. Integrar el comercio y el desarrollo .....	5
Cuestión 4. Migraciones y desarrollo .....	7
Cuestión 5. Medio ambiente y desarrollo .....	8
<b>LOS PROTAGONISTAS DEL DESARROLLO .....</b>	<b>9</b>
Cuestión 6. Una política de la UE o una política 25 + 1.....	9
Cuestión 7. Los socios: fortalecimiento del principio de apropiación y mayor participación.....	11
<b>CONCENTRACIÓN Y DIFERENCIACIÓN .....</b>	<b>12</b>
Cuestión 8. Sectores prioritarios y cuestiones transversales.....	12
Cuestión 9. Un marco temático común para las políticas de desarrollo de la Unión Europea y los Estados miembros .....	13
Cuestión 10. Diferenciación.....	16
Cuestión 11. Situaciones de transición – Vínculo entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo.....	17
<b>FINANCIACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO.....</b>	<b>18</b>
Cuestión 12. Asignación de recursos financieros .....	18
Cuestión 13. Iniciativas globales.....	19
Cuestión 14: Modalidades de la ayuda.....	20
<b>3. CONCLUSIONES .....</b>	<b>23</b>

## **1. INTRODUCCIÓN**

La política de desarrollo de la Comunidad se enmarca en el Tratado y en la Declaración adoptada por el Consejo y la Comisión en noviembre de 2000, en donde se fijan las grandes orientaciones políticas y se definen los principios básicos del enfoque de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

El mensaje principal de la Declaración es que la política de desarrollo de la Comunidad tiene como primer objetivo contribuir a la lucha contra la pobreza en el mundo. La cuestión radica en saber si este objetivo sigue siendo válido cuatro años después. Una respuesta afirmativa no es tan obvia como podría parecer a simple vista, dadas las nuevas prioridades de la acción exterior de la Unión y las presiones a las que está sometida la cooperación.

Tres razones principales impulsan al Consejo y a la Comisión a revisar la Declaración sobre la Política de Desarrollo:

- Una aceleración del proceso de globalización, que no se limita a aspectos comerciales y económicos, sino que abarca todas las grandes cuestiones (medio ambiente, salud, migraciones, seguridad, etc.), y que requiere intensificar la cooperación y ampliar el alcance de los acuerdos de asociación con los países en desarrollo, en interacción con el aspecto más específico de la ayuda al desarrollo. La política de desarrollo se está convirtiendo en un instrumento privilegiado para la gestión de la globalización.
- Nuevas prioridades políticas en una Unión ampliada, en particular la Política de Vecindad de la UE y la estrategia para la seguridad, por una parte, y el proyecto de Tratado Constitucional, por otra.
- El surgimiento de un consenso internacional ilustrado por la adopción en las Naciones Unidas de la Declaración del Milenio y los Objetivos para el Desarrollo, los compromisos asumidos en Monterrey sobre la financiación del desarrollo, en Doha sobre el comercio y en Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible; junto con el debate sobre la eficacia de la ayuda, en particular en lo que respecta a la armonización entre donantes y a la adecuación de la ayuda a las políticas y los procedimientos de los países socios.

Es necesario un amplio debate para clarificar el papel de la UE en la política de desarrollo y en la ayuda al desarrollo, con objeto de examinar en detalle de qué forma se articulan las políticas de la Unión con las de los Estados miembros y de los países socios, así como con las iniciativas de la sociedad civil, en un espíritu de coherencia y complementariedad. El debate deberá tener en cuenta la influencia política, los recursos y las competencias de la Comisión. La nueva Declaración que resulte de dicho debate constituirá el marco adecuado para una reflexión a más largo plazo, para la toma de postura de la Unión en relación con una serie de cuestiones y para guiar la puesta en práctica de la ayuda al desarrollo de la UE.

## **2. CUESTIONES PARA EL DEBATE**

El presente documento se estructura en cuatro grupos de cuestiones esenciales, que parten de reflexiones de carácter general y se traducen progresivamente en cuestiones más detalladas y de carácter práctico.

El primer grupo se refiere al marco general de la política de desarrollo y a la coherencia con otros elementos (relación no exhaustiva) de la acción exterior de la Unión que están estrechamente vinculados a los objetivos del desarrollo. Trata el «por qué» del desarrollo.

El segundo grupo concierne a los protagonistas; en primer lugar, la Comisión y los Estados miembros de la UE; seguidos de los beneficiarios de la ayuda, con un énfasis especial en la asociación y los principios de apropiación y participación. Trata de «quiénes» participan en la cooperación al desarrollo.

El tercer grupo se refiere a la definición de nuevas prioridades de acción, respetando al mismo tiempo la conveniencia de una aplicación diferenciada en función del contexto y de las distintas necesidades. Se trata del «qué», y del reto de conciliar el principio de concentración con los imperativos de adaptación y flexibilidad.

El último grupo de cuestiones examina los medios financieros y las modalidades de gestión de la ayuda. Trata el «cómo», es decir, los medios disponibles para la aplicación de la política de desarrollo.

## EL DESARROLLO EN LA ACCIÓN DE LA UE

### **Cuestión 1. Objetivos de la política de desarrollo de la Comunidad y de la UE**

#### ***Estado de la cuestión***

La política de desarrollo es un componente esencial de la acción exterior de la Unión Europea. La acción exterior, tal como se presenta en el proyecto de Tratado Constitucional, contempla un conjunto de objetivos entre los que figura «apoyar el desarrollo sostenible a nivel económico, social y medioambiental de los países en desarrollo con el objetivo esencial de erradicar la pobreza», salvaguardando al tiempo los valores, e intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión, así como preservar la paz, prevenir los conflictos y aumentar la seguridad internacional.

El Tratado CE y, de manera más precisa, el proyecto de Tratado Constitucional definen también el objetivo principal de la cooperación al desarrollo: la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza. Este objetivo debe interpretarse en un sentido multidimensional e implica intervenciones en el ámbito comercial y económico, así como en la esfera social, cultural, medioambiental o de gobernanza.

Este es el marco en el que se sitúa la política de desarrollo de la Unión, al mismo nivel pero coherentemente articulada, con la política exterior o de seguridad común o la política comercial. Del mismo modo, las otras políticas deben ser coherentes con la política de desarrollo.

Los acuerdos de colaboración y cooperación con los países o grupos de países en desarrollo fijan también objetivos específicos, entre los que figuran los objetivos de desarrollo. La ayuda de la CE apoya la puesta en práctica de esta colaboración en todas sus dimensiones: cooperación al desarrollo, cooperación económica, aproximación de las legislaciones y convergencia de las normativas con el modelo europeo para los países vecinos, y cooperación sobre seguridad.

#### ***Para el debate***

- (1) La Unión debe aumentar la coherencia de sus políticas, con objeto de desempeñar un papel más importante como socio y protagonista mundial. A este objetivo contribuiría una mayor complementariedad y división del trabajo entre los miembros de la UE. La Unión puede influir en las grandes orientaciones políticas adoptadas a escala mundial en un sentido más favorable al desarrollo, contribuir a la resolución de los problemas en un marco de colaboración y apoyar el multilateralismo.
- (2) La política de desarrollo de la Unión debe enmarcarse en sus compromisos internacionales y, en especial, en la Declaración del Milenio con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular la erradicación de la pobreza y el hambre, pero incluidos también otros objetivos como la paz, la seguridad y el desarme; la protección del medio ambiente; los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza; la protección de los grupos vulnerables; el imperativo de responder a las necesidades específicas de África y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.
- (3) La UE debe aprovechar al máximo las sinergias entre los distintos objetivos de su acción exterior. Esto supone el reconocimiento recíproco de la importancia de una política

exterior y comercial dirigida a la consecución de objetivos de prosperidad, paz y seguridad global, así como de una política de desarrollo destinada a reducir la pobreza y las desigualdades en los países en desarrollo, hoy y para las generaciones futuras.

## **Cuestión 2. Desarrollo y seguridad**

### **Estado de la cuestión**

La seguridad y el desarrollo son objetivos complementarios; no puede darse un desarrollo sostenible sin paz y seguridad, al tiempo que el desarrollo es una condición esencial para la seguridad. La seguridad se define en su sentido más amplio, incluyendo tanto la «seguridad del Estado» como la «seguridad de las personas», así como la posibilidad de los ciudadanos de vivir en libertad, paz y seguridad.

Para las nuevas perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión ha propuesto un marco coherente que incluye un nuevo instrumento separado para la «estabilidad» que sería complementario de otros nuevos instrumentos (por ejemplo, para la preadhesión, la vecindad y la cooperación y el desarrollo económicos).

El desarrollo sostenible es la mejor solución estructural para abordar las causas de la pobreza y de la mala gobernanza, de conflictos potencialmente violentos y del surgimiento del terrorismo. Las políticas de la UE reconocen estas relaciones causales, como en el caso de la prevención de conflictos; vinculando la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo; y en el caso de la gobernanza y el desarrollo. El mantenimiento de los compromisos incluso en los contextos nacionales más difíciles es necesario por razones de solidaridad con las poblaciones, la eficacia a largo plazo de la ayuda y la seguridad global. Evitar la quiebra de los Estados es una cuestión crucial.

La Estrategia Europea de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003 preconiza un enfoque integrado para la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Ninguna de las nuevas amenazas tiene un carácter puramente militar y todas ellas deben abordarse con una combinación de instrumentos de índole civil y militar. La Comisión y los Estados miembros están firmemente comprometidos con el multilateralismo; y el fortalecimiento de la cooperación entre la UE y las Naciones Unidas figura entre las prioridades del Consejo Europeo. Gran parte de la ayuda se canaliza a través de agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas, tales como el PNUD, el PMA, la OMS, el PNUMA, la ACNUR y la OIT. Por otra parte, las relaciones entre la UE y la ONU se han intensificado en los últimos años. En la actualidad, incluyen cuestiones como la gestión de crisis, la reconstrucción y la rehabilitación posbélicas, la prevención de conflictos y la gobernanza; y se están estructurando cada vez más mediante la conclusión de asociaciones estratégicas en diferentes ámbitos.

### **Para el debate**

- (1) **Coherencia** – Intensificar los esfuerzos para lograr una aplicación más coherente y eficaz de la acción exterior de la UE/CE en el ámbito de la seguridad y el desarrollo. Este objetivo implica promover una combinación de políticas integradas apoyadas por una serie de instrumentos apropiados y equilibrar las respuestas a corto plazo a las crisis con estrategias a más largo plazo, sin instaurar una jerarquía entre los diferentes ámbitos de las políticas. Debe evitarse el aumento de la condicionalidad política y la desviación de los recursos de desarrollo hacia otras cuestiones legítimas relativas a la seguridad.
- (2) Continuar el debate sobre la pertinencia de la CAD/AOD en relación con la paz, los conflictos y el desarrollo y examinar cuidadosamente su definición teniendo en cuenta la evolución de la situación, especialmente en África, y los casos específicos en los que los gastos destinados a la paz y la seguridad contribuyen al desarrollo.

- (3) Estas interacciones entre políticas deberán tener el objetivo de salvaguardar los gastos de la AOD, destinándolos a la ingente tarea de reducir la pobreza mundial y alcanzar un desarrollo sostenible.
- (4) **Prevención** – Centrar la atención en la prevención y adoptar enfoques de políticas integrados para prevenir la fragilidad del Estado. Su objetivo principal es aumentar el nivel de compromiso de las organizaciones regionales (particularmente en África) y de los países asociados.
- (5) **Coordinación/armonización** – Considerar enfoques innovadores que integren las cuestiones de seguridad y desarrollo y establecer nuevas redes de coordinación que incluyan comunidades de defensa, de seguridad y de desarrollo, tanto a nivel central como sobre el terreno.

### **Cuestión 3. Integrar el comercio y el desarrollo**

#### **Estado de la cuestión**

El comercio es un poderoso instrumento para promover el crecimiento económico y alcanzar los objetivos de desarrollo y de reducción de la pobreza en los países en desarrollo. La mejora del acceso a mercados desarrollados por parte de estos países es un elemento fundamental. Otros aspectos importantes son la necesidad de garantizar que los países en desarrollo cuenten con las políticas nacionales apropiadas y con la capacidad necesaria para obtener el máximo provecho de una mayor apertura; así como la forma de distribuir estos mayores beneficios potenciales de forma más equitativa con objeto de reducir la pobreza y la desigualdad. Hay que examinar la manera de hacer buen uso de los considerables beneficios resultantes de la liberalización comercial, garantizando, al mismo tiempo, que dichos beneficios alcancen a los países más vulnerables y marginados. Para favorecer el comercio y el crecimiento de los países en desarrollo, la política comercial de la CE interviene a tres niveles: unilateral, bilateral y multilateral. La acción de la CE se guía por el principio de que el multilateralismo y el regionalismo son complementarios y que, diseñados y aplicados adecuadamente, se apoyan entre sí. La UE ha abierto su mercado *unilateralmente* a los países en desarrollo, y constituye el principal mercado y el más abierto para los países menos avanzados (Sistema de Preferencias Generalizadas que incluye «Todo menos las Armas» en el caso de los PMA). El Acuerdo de Cotonú prevé concesiones comerciales a nivel regional y *bilateral* (países ACP), así como numerosos acuerdos comerciales bilaterales. Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica, iniciados al amparo del Acuerdo de Cotonú, se orientan a la sustitución del régimen comercial preferente prorrogado de acuerdo con las sucesivas Convenciones de Lomé, por un régimen comercial compatible con la OMC. Se basan en el concepto de cooperación Sur-Sur-Norte, utilizando el comercio para promover la integración económica de los países en desarrollo, así como con la UE, fomentando el crecimiento y el desarrollo. El Programa de Desarrollo de Doha (PDD) sitúa por primera vez el desarrollo en el corazón de las negociaciones comerciales multilaterales, lo que también tendrá repercusiones en las decisiones de la UE a nivel unilateral y bilateral.

La política comercial de la UE diferencia dos grupos de países en desarrollo: por un lado, el grupo mayor, más diversificado e industrial (G20 en la OMC), por el otro lado, las pequeñas economías, incluidas las pequeñas islas, los países menos desarrollados y la mayoría de los países africanos (G90 en la OMC). A pesar de las mejoras realizadas, la participación efectiva en las negociaciones del PDD de los países en desarrollo, (especialmente las pequeñas economías y los países menos desarrollados) sigue siendo limitada.

La liberalización comercial multilateral plantea inevitablemente la cuestión del deterioro del sistema de preferencias lo que constituye un reto para muchos países en desarrollo. Si bien estos países reconocen los efectos positivos de la liberalización en la competitividad y en la inversión,

temen la repercusión que pueda tener en sus economías la competencia comercial con los países desarrollados. Por consiguiente, la UE se ha comprometido a aumentar su asistencia en este ámbito, con objeto de fomentar una mayor participación de dichos países en el proceso de elaboración de las normas y de facilitar la adaptación del sector privado local y del gobierno. Dentro del sistema comercial comunitario y del multilateral, el uso adecuado del principio de tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo sigue siendo plenamente aplicable.

La UE se ha comprometido a trabajar por un resultado amistoso y sostenible de las negociaciones comerciales. Esto implica *inter alia* reducir las medidas que distorsionan el comercio, como las subvenciones al sector agrícola, en el ámbito de la aplicación de la reforma de la política agrícola común. También requiere eliminar las crestas arancelarias y suprimir el carácter progresivo de los aranceles. Se ha adoptado un enfoque similar en la política pesquera, teniendo en cuenta que la pesca constituye uno de los principales recursos económicos de muchos países en desarrollo. La gestión adecuada de los recursos pesqueros es un factor crucial para garantizar su explotación sostenible. Es necesaria una nueva política de subvenciones, ya que éstas son en parte responsables del exceso de capacidad y la sobreexplotación de los recursos.

En vista del gran potencial del comercio para el desarrollo, la futura política de la CE deberá dar prioridad a ayudar a los países en desarrollo a establecer marcos reglamentarios, jurídicos e institucionales previsibles y transparentes a nivel nacional y regional, ya que son esenciales para instaurar un entorno estable y atractivo para el comercio y la inversión local, regional e internacional, así como para abrir nuevas vías de crecimiento sostenible. La CE deberá, en particular, ayudar a los países en desarrollo para que apliquen estrategias comerciales que concilien los beneficios del comercio y de la inversión con los objetivos de política social y medioambiental.

#### **Para el debate**

- (1) Determinación de la manera de integrar más eficazmente a los países en desarrollo (en especial, países pequeños y países menos desarrollados) en el sistema comercial multilateral.
- (2) La CE deberá reaccionar a los ajustes comerciales a los que se enfrentan los países en desarrollo, y especialmente los más débiles y vulnerables, en sectores en los que deben hacer frente a una mayor competencia internacional, como el sector del plátano, los textiles y la confección. En el caso de los países pobres muy endeudados deberían contemplarse nuevas posibilidades de condonación de la deuda.
- (3) El comercio debería integrarse más eficazmente en las políticas nacionales de los países en desarrollo (incluidas las estrategias de reducción de la pobreza): integración de los cambios reglamentarios, jurídicos, judiciales e institucionales necesarios en las políticas de desarrollo institucional.
- (4) Habría que simplificar y flexibilizar las normas de origen con el fin de contrarrestar la erosión del sistema de preferencias y permitir a los países beneficiarios acogerse a regímenes preferenciales.
- (5) Deberá abordarse la cuestión de los obstáculos no arancelarios, tales como el cumplimiento de las normas veterinarias, técnicas, sanitarias y fitosanitarias a las que están sujetas las exportaciones de los países en desarrollo, así como la pérdida de ingresos aduaneros resultante de la liberalización comercial (por ejemplo, a través de la facilitación del comercio y de la reforma aduanera y fiscal).
- (6) Promover iniciativas de integración regional Sur-Sur y reformas de políticas nacionales, en vista de su impacto positivo en el desarrollo y en el establecimiento de un sistema comercial internacional más equitativo.

## **Cuestión 4. Migraciones y desarrollo**

### **Estado de la cuestión**

La influencia de la migración en el desarrollo global es esencialmente positiva. Positiva para los migrantes porque les permite realizar sus aspiraciones personales; positiva para la UE porque compensa las carencias del mercado laboral y aumenta la población activa y, en consecuencia, el número de contribuyentes; positiva para los países en desarrollo porque reduce la presión sobre el mercado laboral nacional, aporta divisas que, globalmente, sobrepasan ampliamente el importe de la ayuda pública; y mejora las capacidades profesionales.

No obstante, la migración también puede causar problemas. Para los migrantes cuando son víctimas del tráfico o explotación en razón de su situación irregular. Para la sociedad europea a consecuencia de la ausencia de vías legales para la inmigración y de los fracasos de las políticas de integración. Para los países en desarrollo al producirse un éxodo de competencias como resultado de la fuga de cerebros.

El establecimiento de una política comunitaria en este ámbito está muy avanzado. En este contexto, deberán examinarse los vínculos y sinergias entre la migración y el desarrollo y analizar la forma de integrar las cuestiones migratorias en el programa de desarrollo, incluido en lo que respecta a la inmigración ilegal a la UE. En diciembre de 2002, la Comisión manifestó su postura en su Comunicación sobre la integración de las cuestiones migratorias en las relaciones de la Unión con terceros países. Esta Comunicación supuso una valiosa contribución al debate, señalando la importancia de los flujos migratorios sur-sur (refugiados y migración laboral) y analizando el impacto positivo de la migración en el desarrollo (remesas de divisas, incorporación de cerebros). En lo que respecta a la inmigración ilegal a la UE, la Comunicación destaca que la cooperación al desarrollo desempeña un papel muy importante al combatir las causas de la emigración forzada y del desplazamiento de refugiados a través de la erradicación de la pobreza, la prevención de conflictos bélicos, la seguridad alimentaria y la buena gobernanza.

### **Para el debate**

- (1) Establecer un diálogo político con terceros países sobre todos los aspectos de interés mutuo e integrar efectivamente la migración y el programa de desarrollo resultante de este diálogo en los documentos de estrategia nacional y regional. Deberá mantenerse una clara distinción entre la ayuda con fines de desarrollo y la ayuda destinada a otros objetivos de la UE.
- (2) En el contexto de una economía globalizada, promover la migración laboral internacional bien regulada, incluidos los trabajadores de escasa cualificación, a través de la promoción del Modo 4 del AGCS (sobre el suministro de servicios transfronterizos a través del desplazamiento temporal de personas).
- (3) Seguir elaborando, en cooperación con las agencias internacionales competentes, la forma de transformar la fuga de cerebros en incorporación de cerebros. Como parte de este enfoque, instar a los Estados miembros a abstenerse de la contratación de personas altamente cualificadas de regiones con escasez de servicios de los países en desarrollo.
- (4) Establecer mecanismos para reducir los costes de las remesas de los emigrantes y obtener el máximo provecho de su contribución positiva al desarrollo de terceros países.
- (5) Aumentar el apoyo a la protección internacional, ayudando a los países en desarrollo a gestionar mejor el asilo, rechazando las propuestas de transferir a estos países la competencia de gestión de las solicitudes de asilo en la UE.

## **Cuestión 5. Medio ambiente y desarrollo**

### **Estado de la cuestión**

El medio ambiente es uno de los tres pilares del desarrollo sostenible y un componente de pleno derecho de los objetivos de desarrollo y no puede considerarse únicamente una cuestión transversal. El medio ambiente afecta significativamente a las personas que viven en situación de pobreza. Con frecuencia, las poblaciones pobres dependen directamente de los recursos naturales y a nivel local suelen ser los más afectados por la insalubridad de las aguas, la contaminación y la exposición a productos químicos tóxicos; al tiempo que son especialmente vulnerables a riesgos medioambientales como inundaciones, sequías y cambio climático y a conflictos relacionados con el medio ambiente (acceso al agua, a la tierra y a otros recursos naturales de calidad adecuada). Esta relación entre pobreza y medio ambiente debe ser el objeto fundamental de los esfuerzos para erradicar la pobreza y alcanzar un desarrollo sostenible. Hay que considerar a los pobres como parte de la solución y no del problema. Los esfuerzos destinados a mejorar la gestión del medio ambiente de forma que contribuyan al crecimiento sostenible y a la reducción de la pobreza deben dirigirse a los propios pobres en primer lugar. Con los incentivos y el apoyo adecuados, incluido el acceso a la información y la participación en la toma de decisiones, estas poblaciones invertirán en mejoras medioambientales para mejorar sus condiciones de vida y de bienestar. Al mismo tiempo, es esencial abordar la cuestión de las actividades de los sectores más prósperos de la sociedad, puesto que éstas suelen estar en el origen de muchos daños medioambientales. La mejora de la gestión medioambiental de forma que beneficie a los pobres requiere cambios institucionales y políticos transversales y está en su mayor parte fuera del control de las instituciones medioambientales – cambios en la gobernanza, política económica nacional y otras políticas nacionales. La dimensión del desarrollo sostenible deberá tenerse plenamente en cuenta en todas las estrategias de desarrollo nacionales a través de políticas sectoriales, pero también, en caso necesario y de conformidad con las prioridades nacionales, considerando el medio ambiente uno de los principales sectores de cooperación.

A la inversa, muchas cuestiones medioambientales consideradas fundamentales por los países desarrollados se abordan a través de mecanismos regionales o globales como los Acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA) o de procesos intergubernamentales, que prevén medidas e iniciativas por países, incluidos los países en desarrollo, que, en muchos casos son parte de estos acuerdos y comparten sus objetivos. Los países en desarrollo no suelen considerar las cuestiones medioambientales como una prioridad inmediata, debido a los diferentes marcos temporales (decenios) en los que se inscriben tales procesos y cuestiones (decenios), en comparación con la duración más bien breve de las estrategias de reducción de la pobreza. No obstante, es generalmente reconocido que las soluciones a estas cuestiones generales (cambio climático, protección de la biodiversidad, desertización, movimientos transfronterizos de residuos y productos tóxicos, etc.) son de carácter global y no pueden definirse ni aplicarse sin la participación de todos los países, si bien está claro que los países desarrollados deben tomar la iniciativa y contribuir significativamente a este proceso de conformidad con el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

### **Para el debate**

- (7) El medio ambiente constituye uno de los tres pilares del desarrollo sostenible. Es necesario establecer mecanismos que garanticen su plena consideración en la elaboración y, lo que es más importante, en la aplicación de estrategias de desarrollo nacionales, incluyendo, por ejemplo, la dimensión medioambiental entre los indicadores de eficacia.
- (8) Los países en desarrollo no consideran las cuestiones medioambientales globales (cambio climático, biodiversidad, degradación de la tierra, contaminación, etc.) una

prioridad inmediata. Sin embargo, deberán abordar estas cuestiones, si bien las soluciones globales requieren la participación y el compromiso de todos los países con arreglo a sus responsabilidades comunes pero diferenciadas. La solución adecuada de estos problemas exigirá esfuerzos adicionales por parte de los países desarrollados a través de sus políticas medioambientales, que incluyen la financiación adicional canalizada a través de programas temáticos externos, con cargo a asignaciones complementarias específicas nacionales.

## LOS PROTAGONISTAS DEL DESARROLLO

### **Cuestión 6. Una política de la UE o una política 25 + 1**

#### **Estado de la cuestión**

El desarrollo es una competencia compartida en la UE. La Comisión lleva a cabo una política de desarrollo y gestiona aproximadamente el 20% de la asistencia comunitaria al desarrollo en nombre de la Comunidad. La Comunidad y los Estados miembros aplican los principios de coordinación, complementariedad y coherencia – las denominadas «tres C». No obstante, la aplicación de las tres C no nos debería llevar a considerar a la Comisión simplemente como el protagonista vigésimosexto, sino a asignarle un papel específico en este contexto. La credibilidad de la acción exterior de la UE y la eficacia de su política de desarrollo requieren un consenso sobre una plataforma común de acción. La complementariedad como último objetivo, expresada en una división eficaz del trabajo, sólo puede alcanzarse a través de políticas y estrategias comunes, de la programación y de los procedimientos de concesión de la ayuda. El establecimiento de dicha plataforma es aún más urgente a la luz de la reciente ampliación y de los actuales esfuerzos de los Estados miembros para fortalecer sus políticas.

El objetivo no es instaurar un sistema de cooperación centralizado ni asumir las competencias de los Estados miembros. En la práctica, la mayor armonización del enfoque de la UE deberá basarse en la experiencia y en las ventajas comparativas de los Estados miembros individuales en algunas regiones, países o sectores. El enfoque ascendente de la división del trabajo, a partir de la experiencia sobre el terreno, constituirá un paso necesario tanto en términos de la coherencia global de la Unión como de su convergencia con las prioridades y esfuerzos de los países socios.

A nivel operativo se observa una falta de coordinación y de armonización entre donantes y una resistencia a adaptarse a las prioridades, políticas y sistemas de desarrollo de los países socios. Esto resulta en una menor eficacia de la ayuda, una duplicación de esfuerzos, una incoherencia de los enfoques y una sobrecarga para los países receptores, con innumerables ejercicios de programación, control y evaluación, aplicación y auditoría. La adaptación será la mejor manera de promover la eficacia y de reducir los costes del suministro de la ayuda. La experiencia de los nuevos Estados miembros, como antiguos beneficiarios de la ayuda exterior, es muy útil al respecto.

En la Cumbre Europea de Barcelona de marzo de 2002, la Unión Europea se comprometió a adoptar medidas concretas relativas a la coordinación de políticas y la armonización de procedimientos antes de 2004, tanto nivel de la Comisión Europea como de los Estados miembros, de conformidad con las mejores prácticas internacionalmente acordadas. (Barcelona Compromiso II).

La Comisión ha presentado propuestas generales de acción que han sido examinadas en detalle por el Consejo. Las recomendaciones adoptadas incluyen:

- el acuerdo de centrarse en enfoques orientados y dirigidos al país, evitando la duplicación y buscando la complementariedad;
- la evaluación conjunta de las necesidades por todos los Estados miembros y los representantes locales de la CE en cada país beneficiario, que se plasmará en una hoja de ruta de la UE en la que se presentará una serie de acciones;
- la programación plurianual conjunta, con arreglo a un formato revisado de los informes estratégicos sobre el país;
- un marco común para los procedimientos de aplicación en forma de Acuerdos de financiación conjunta;
- una menor microgestión por los Estados miembros de la asistencia de la CE en los comités de gestión.

Fuera de las fronteras europeas, la participación de la UE en la elaboración de las estrategias de las instituciones financieras de Bretton Woods se sitúa muy por debajo de su potencial. La Unión representa más del 30% del capital del FMI y del Banco Mundial, frente al 17% de EE.UU. No obstante, este último país puede bloquear un cambio en las reglas del FMI, mientras que la UE no tiene esta facultad a pesar de que sus Estados miembros ocupan la mitad de los puestos del Consejo de administración. El aumento de participación de la UE tendría un impacto positivo en el desarrollo, especialmente en la prevención y gestión de crisis financieras y en la conducción de políticas con mucha mayor capacidad de impulsar las reformas en los países deudores. Por otra parte, la UE podría promover condiciones en favor de un desarrollo social y político sostenible.

#### **Para el debate**

- (1) El papel de la Comisión debe evolucionar progresivamente para animar el debate europeo e impulsar nuevos enfoques.
- (2) Todos los Estados miembros han asumido compromisos internacionales como la Declaración del Milenio o el apoyo al desarrollo sostenible. Estos compromisos deberían ser la base para instaurar un marco común para la Unión y los Estados miembros, a través del cual coordinar la aplicación. Además de este marco político general, los informes estratégicos comunes nacionales y regionales deberán conducir a una división del trabajo, sobre la base de la experiencia y la capacidad individuales.
- (3) La UE debe apoyar un proceso de armonización progresivo y realista que conduzca a una mayor coherencia de su acción exterior. Este enfoque deberá estar respaldado y ser aplicado por la Comisión y todos los Estados miembros.
- (4) En los nuevos acuerdos que resulten del Tratado Constitucional, en particular la creación de un Servicio Europeo para la Acción Exterior, deberá tenerse en cuenta la necesidad de coherencia, armonización y coordinación de la política de desarrollo.
- (5) La Comisión prepara actualmente la contribución de la UE al estudio de los Objetivos del Milenio de 2005. El objetivo es muy ambicioso. La UE desea mostrar el camino, lo que supone un compromiso político, expresarse con una sola voz y que sus intenciones se traduzcan en acciones concretas.
- (6) El aumento de la participación de la UE en las instituciones financieras internacionales es un proceso gradual que, a partir de una mayor coordinación a nivel de la UE y a través de una representación unificada, conduzca a una posible única presentación. Deberá examinarse cuidadosamente la participación de la Comunidad en las instituciones de Bretton Woods.
- (7) El aumento de la coordinación deberá conducir a que la UE se exprese con una sola voz en todos los bancos de desarrollo regional y en las agencias de la ONU de las que deberá

ser miembro. Para ello, la CE podría contribuir financieramente al capital de estas instituciones cuando sea apropiado.

## **Cuestión 7. Los socios: fortalecimiento del principio de apropiación y mayor participación**

### **Estado de la cuestión**

La viabilidad, la eficacia y el impacto de las estrategias y programas de desarrollo dependen del éxito de la integración de las prioridades de los distintos protagonistas institucionales del país socio, por una parte, y de la sociedad civil, por otra. El diálogo y la participación son esenciales para alcanzar un grado razonable de integración de las prioridades y expectativas de los distintos protagonistas en las estrategias y programas.

El principio de apropiación implica que los gobiernos, o las instituciones regionales pertinentes, lleven la iniciativa en la elaboración del marco estratégico de referencia. Esto supone que instituciones políticas y administrativas y organizaciones de la sociedad civil (que pueden ser organizaciones locales o internacionales que operen a nivel local) tengan parte activa en la elaboración de las prioridades de desarrollo. Los gobiernos y la UE discutirán estas prioridades, en asociación con otras partes interesadas, con el fin de establecer programas comunes en forma de estrategias de cooperación que contribuyan a la aplicación de estrategias de desarrollo regional y nacional que reflejen las prioridades de la UE.

La Comunidad no aplica el principio de apropiación de la misma manera en todas las regiones. El Acuerdo de Cotonú, basado en una larga tradición de asociación y diálogo, hace hincapié en este principio, mientras que otros marcos de cooperación se concentran más en las prioridades de la UE. Cotonú otorga un valor jurídico vinculante al conjunto de principios relativos a la apropiación por el país socio. Estos principios incluyen la gestión conjunta de los fondos, la firma conjunta de estrategias de cooperación y de acuerdos de financiación, la elaboración de orientaciones conjuntas «ACP-EU», el contacto permanente entre las instituciones conjuntas y la Secretaría ACP y una práctica de participación, consulta y mejora de las capacidades de la sociedad civil de los países socios. El principio de apropiación se ha adaptado a otros marcos de cooperación, tales como la asociación en el origen del proceso de Barcelona para los países mediterráneos, o el basado en los Reglamentos del Consejo que rigen la cooperación con América Latina, Asia y los países de Asia central. En estos casos, la apropiación por los países socios se realiza a través de un proceso de consulta durante la preparación de los Informes estratégicos sobre el país y mediante la firma conjunta de memorándums sobre los Programas Indicativos Nacionales, así como por la creciente importancia otorgada a enfoques sectoriales basados en el diálogo sobre las políticas sectoriales del país beneficiario.

El principio de apropiación concentrado exclusivamente en las prioridades del país socio puede implicar procesos de toma de decisiones rígidos y poco eficaces y no prestar la debida atención a las prioridades de la UE obstaculizando la adopción de nuevas iniciativas de carácter innovador o global.

En contextos de colaboración difícil, los objetivos de desarrollo no suelen figurar entre las prioridades de las políticas nacionales. La falta de voluntad política de incorporar a otros protagonistas en la elaboración de la estrategia o, en casos más extremos, la ausencia de una estrategia de desarrollo o la suspensión de la cooperación, son otros tantos obstáculos al diálogo de los protagonistas. La aplicación de los principios de apropiación reviste aquí una complejidad particular y se sitúa en el marco de un diálogo político reforzado con el Gobierno y la aplicación de una estrategia de salida de crisis, asociando a los distintos protagonistas institucionales, de la sociedad civil y supranacionales.

### **Para el debate**

- (1) El principio de apropiación debe aplicarse de manera coherente y equilibrada en todos los programas geográficos, basándose en las colaboraciones ya existentes con países o grupos de países que permitan un amplio diálogo, en el seno de las instituciones conjuntas y a otros niveles. La UE debe instar a los Gobiernos a animar el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo, garantizando (i) la participación de las distintas instituciones del Estado y la sociedad civil y (ii) la asociación de los donantes al proceso y su adecuación a la estrategia del país en cuestión.
- (2) Debe reforzarse el papel de los Parlamentos nacionales y de las autoridades locales.
- (3) Los protagonistas no oficiales (ONG de desarrollo y medioambientales, sindicatos, sector privado, empresarios, empresas, organizaciones básicas, etc.) y otros agentes descentralizados (autoridades locales) deberán poder participar en las distintas fases del proceso de desarrollo, con objeto de reforzar sus papeles respectivos y su capacidad de promover enfoques de desarrollo ascendentes.
- (4) El principio de apropiación deberá adaptarse en situaciones de colaboración problemática. En muchos casos será necesario aplicar estrategias de salida de crisis y otras dirigidas a promover una colaboración más eficaz. La UE debe fomentar asociaciones alternativas. Es necesario identificar a los «agentes del cambio» de la sociedad civil y las instituciones del Estado, así como la intervención de otros protagonistas «supranacionales», tales como organizaciones regionales, instituciones multilaterales y organismos de la ONU.
- (5) Las relaciones entre la UE y las organizaciones sociales civiles europeas deben centrarse en el objetivo de fomentar la aparición de nuevos protagonistas y la movilización de acciones de desarrollo con objeto de aumentar su arraigo en las sociedades europeas.

## CONCENTRACIÓN Y DIFERENCIACIÓN

### **Cuestión 8. Sectores prioritarios y cuestiones transversales**

#### **Estado de la cuestión**

Desde noviembre de 2000, la Comisión se esfuerza en concentrar la política y la ayuda al desarrollo comunitaria en seis ámbitos prioritarios: la relación entre comercio y desarrollo; el apoyo a la integración y a la cooperación regionales; el apoyo a las políticas macroeconómicas y la promoción de un acceso equitativo a los servicios sociales; los transportes; la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible; y la mejora de las capacidades institucionales, en particular en materia de buena gobernanza y del Estado de Derecho. A estos ámbitos se añaden temas transversales que deben integrarse en todas las intervenciones, tales como los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de la infancia y la dimensión medioambiental. Esta concentración de la ayuda en un número limitado de ámbitos específicos se justifica esencialmente por razones de eficacia ya que la especialización permite mejorar el resultado de las intervenciones.

Esta concentración ha permitido elaborar un conjunto coherente de políticas sectoriales y profundizar en la capacidad y la experiencia de la Comisión en algunos sectores. En los programas por país, también ha permitido pasar de un abanico de acciones dispersas a programas coherentes de intervenciones.

No obstante, esta concentración, factor fundamental para la eficacia, deberá acompañarse de una adecuada división de tareas entre la Comisión y los Estados miembros con el fin de satisfacer mejor las necesidades de los países socios. Este objetivo no se ha alcanzado aún. Por otra parte, la concentración se vio obstaculizada por la multiplicación de nuevas iniciativas, en particular en los ámbitos del agua y la energía a raíz de la Cumbre de Johannesburgo, o por la integración de

nuevas prioridades de la UE como la cuestión migratoria. La integración de los temas transversales en los documentos de programación se quedó en la fase de las intenciones. Por último, la selección *a priori* de los sectores prioritarios obligó en algunos casos a los países socios a elegir sus prioridades entre una serie predefinida, y la falta de flexibilidad de los instrumentos de ayuda no permitió reorientar las prioridades en los casos necesarios.

#### **Para el debate**

- (1) El principio de concentración de la ayuda comunitaria por país debe mantenerse por razones evidentes de eficacia. Ante la complejidad del desarrollo, la Comunidad, uno solo de sus protagonistas, no puede hacer todo en todas partes. No obstante, el principio debe aplicarse de manera diferenciada y no en función de ámbitos definidos *a priori*. Las prioridades sectoriales, así como los instrumentos y modalidades de intervención más apropiados, deben definirse caso por caso a través de un proceso de consulta a nivel nacional y regional y sobre la base del diálogo y la negociación con los socios.
- (2) Es necesario un diálogo político reforzado sobre los valores de la UE, en particular los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos de la infancia.
- (3) Debe reforzarse la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible, vinculando las intervenciones específicas en cada país y región, con un mayor papel de la Unión en los mecanismos de gobernanza global.

### **Cuestión 9. Un marco temático común para las políticas de desarrollo de la Unión Europea y los Estados miembros**

#### **Estado de la cuestión**

Sin poner en entredicho la pertinencia del principio de concentración de la ayuda comunitaria en la fase de programación de la asistencia por país, la experiencia pone de manifiesto la dificultad de satisfacer las necesidades de los países socios con la clasificación en seis ámbitos prioritarios. Conviene, pues, abandonar el esquema actual con el fin de responder mejor a los imperativos de receptividad y flexibilidad.

La riqueza y diversidad de culturas y modelos políticos, jurídicos, económicos y sociales de la Unión facilitan su capacidad de cambio y de tener en cuenta la variedad de situaciones de los países en desarrollo.

Por consiguiente, la UE ha desarrollado su propio planteamiento político sobre una serie de cuestiones. Los Estados miembros y la Comisión pueden unirse a partir de este enfoque propio, sobre la base de los valores y principios sobre los que se funda la Unión Europea. Por otra parte, la UE ha concluido un amplio número de acuerdos con terceros países, que permiten intensificar la cooperación en una serie de ámbitos que abarcan el comercio y el desarrollo, la seguridad y el diálogo político, garantizando, al mismo tiempo, las sinergias entre ellos.

#### **Para el debate**

¿Tiene la Unión valores y enfoques propios que puedan ser la base de un marco temático común para las políticas de desarrollo de la UE y de los Estados miembros en relación con los temas siguientes? Las acciones a que se hace referencia a continuación se facilitan exclusivamente a título indicativo.

***Tema 1. Desarrollo de los recursos humanos y los derechos de los ciudadanos. Incluye medidas relativas a derechos humanos, salud, población, SIDA, educación, formación, cultura y perspectiva de género.***

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacen hincapié en el desarrollo humano y social. La inversión en capital humano constituye una respuesta política esencial al reto de la globalización

y al aumento de las desigualdades en todo el mundo. Un enfoque integrado deberá fundarse en los tres pilares siguientes:

- (1) Basarse en los derechos humanos fundamentales y los derechos específicos establecidos en procesos y convenios internacionales. Incluirá derechos sociales y económicos, sexuales y reproductivos, derechos de la infancia y de la mujer, culturales, etc. Esta orientación permitirá mejorar la situación y las condiciones de vida de la población.
- (2) En el contexto de la globalización, facilitar a hombres, mujeres y niños de los países en desarrollo los medios necesarios para salir de su estado de pobreza y prosperar. Las mujeres en particular deberán tener acceso a servicios e infraestructuras públicos esenciales, como la sanidad y la educación, y no sufrir situaciones de violencia, discriminación e injusticia. Al mismo tiempo, todas las personas deben poder perseguir sus objetivos en un contexto que favorezca la autorrealización y la iniciativa empresarial. Para ello, el gobierno deberá aplicar los principios de buena gobernanza y responsabilidad democrática y garantizar un nivel de seguridad adecuado.
- (3) Contribuir a la seguridad de las personas, lo que implica vivir en libertad, paz y seguridad. La inversión en capital humano es fundamental para atacar las causas de la inseguridad global en su origen.

**Tema 2.** *La gobernanza para el desarrollo y la seguridad, que incluye el apoyo a la buena gobernanza, la consolidación de la sociedad civil y la prevención de conflictos, vinculando la ayuda al desarrollo.*

- (1) La UE reconoce que muchos países siguen sin cumplir las condiciones de estabilidad básicas y tienen que establecer un marco institucional mínimo antes de aplicar un programa de desarrollo a largo plazo.
- (2) Una gobernanza fiable, transparente y flexible que garantice el respeto de los derechos humanos es esencial para el desarrollo. La UE debe contribuir a reforzar la capacidad de gobernanza en los países socios para que puedan hacer frente a los nuevos retos, que incluyen la lucha contra la corrupción, el acceso equitativo a unos servicios públicos eficaces y la buena gestión financiera.
- (3) En los casos de suspensión de la cooperación comunitaria debido a graves violaciones de los derechos humanos, de los principios democráticos o del Estado de Derecho o en casos de corrupción, deberá mantenerse la ayuda a través de canales no oficiales, así como la asistencia humanitaria y, cuando sea necesario, la ayuda alimentaria.
- (4) La UE deberá establecer objetivos y parámetros que guíen el diálogo sobre la gobernanza y la evaluación de los progresos alcanzados en los principales elementos de los acuerdos de asociación y cooperación con los países en desarrollo. El objetivo es mejorar la transparencia y la coherencia de las políticas de la UE en relación con los diferentes países y regiones.

**Tema 3.** *El medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales (recursos forestales, hídricos, etc.)*

- (1) La Unión Europea lleva muchos años firmemente comprometida con una política de protección del medio ambiente. Garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y la integración de las cuestiones medioambientales en las otras políticas de la Unión, incluida la política de desarrollo, son objetivos del Tratado y del proyecto de Constitución. La Estrategia de Lisboa preconiza la utilización de técnicas respetuosas del medio ambiente.
- (2) La Unión desempeña un papel político fundamental en la elaboración, el apoyo y la aplicación del programa medioambiental a nivel global a través de numerosos acuerdos multilaterales medioambientales, como el Protocolo de Kioto.

- (3) La UE ha guiado y facilitado el diálogo y las intervenciones que vinculan el desarrollo y el medio ambiente a nivel regional, asociando a los diferentes protagonistas.

**Tema 4.** *El crecimiento económico como factor del desarrollo sostenible. Las medidas incluyen el apoyo al desarrollo del comercio, el sector privado y la cooperación económica, el empleo, la energía, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el acceso a los servicios de transporte, etc.*

- (1) El aprovechamiento de las oportunidades comerciales a través de la diversificación es un poderoso instrumento para el crecimiento económico. La utilización de este potencial cae en el ámbito de la política comercial, pero también depende de la existencia de un contexto propicio en términos de regulación de la inversión y de la disponibilidad de una red de seguridad social y de servicios básicos. La UE ha desarrollado dicho marco y puede utilizar su peso y experiencia a nivel global para facilitar asistencia comercial a la medida de las necesidades de los países en desarrollo para ayudarles en su proceso de adaptación e integración en el sistema comercial internacional.
- (2) La Comunidad cuenta con una experiencia y una capacidad excepcionales en el ámbito de la integración regional y, en su calidad de principal donante en esta área, deberá continuar esta política.
- (3) El desarrollo del sector privado es otro importante instrumento para ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse de las oportunidades comerciales, facilitando, por ejemplo, financiación a largo plazo a los agentes económicos del sector y mejorando el clima inversor. A través de su propio proceso de ampliación, la UE ha adquirido una amplia experiencia en mejorar las condiciones del marco económico para el desarrollo del sector privado.
- (4) Las políticas de la UE abordan cuestiones laborales específicas, que abarcan la aplicación de la normativa laboral fundamental, la capacidad laboral y las oportunidades de empleo en los países en desarrollo. El sector privado participa a través del concepto de responsabilidad social de la empresa.
- (5) La UE ha formulado un enfoque innovador a través del apoyo presupuestario vinculado a la prudencia monetaria y fiscal y a los avances realizados en la reducción de la pobreza. La ayuda presupuestaria se dirige, entre otras cosas, a apoyar a los países en sus programas de inversión pública y a reducir los elevados niveles de inflación y de tipos de interés que obstaculizan el crecimiento del sector privado, aumentando así el empleo y la renta y reduciendo los niveles de pobreza.

**Tema 5.** *Ordenación territorial: incluye los programas de desarrollo urbano y rural y el desarrollo local*

- (1) En su sentido más moderno, la ordenación territorial abarca varias dimensiones del desarrollo local. A diferencia de los enfoques centralizados del pasado, insiste en el papel clave de los poderes locales y en la participación del conjunto de los protagonistas del desarrollo, tanto en lo que respecta a la definición de las prioridades como a la gestión de los recursos.
- (2) Este concepto se basa en un enfoque multisectorial del desarrollo local para un territorio concreto, incluyendo la gestión sostenible del espacio rural y sus relaciones económicas y sociales con los centros urbanos, así como cuestiones relativas a la descentralización administrativa y la gobernanza local. Por otra parte, también implica que los enfoques sectoriales nacionales tengan en cuenta la problemática local, reforzando así la eficacia de las estrategias sectoriales de lucha contra la pobreza.
- (3) Al transferir una parte importante de las responsabilidades del Estado a las comunidades locales, este enfoque refleja la importancia que la UE otorga a la democratización de las instituciones y al reconocimiento de las necesidades y derechos de las minorías.

Asimismo, refuerza la puesta en práctica de los principios de desarrollo sostenible suscritos por la UE.

- (4) El apoyo a tal enfoque requiere instrumentos adaptados para promover el diálogo sobre las políticas y flexibilizar su financiación.

**Tema 6.** *Lucha contra las desigualdades y promoción de la cohesión social: incluye la actuación en materia de progreso y protección social, empleo, redistribución de la riqueza, diálogo social, etc.*

- (1) Desde hace largo tiempo, la UE lleva a cabo políticas dirigidas a promover el progreso económico y social. El modelo de la UE pone un énfasis especial en estructuras institucionales sólidas, el diálogo social, la inversión en capital humano y la calidad del empleo en un contexto que favorezca un crecimiento económico mayor y más rápido.
- (2) La Unión se ha comprometido a promover un elevado nivel de cohesión social basado en los principios de solidaridad y de inclusión social. La erradicación de la pobreza en Europa es un objetivo de la estrategia de Lisboa y una de sus acciones fundamentales se dirige a los grupos más vulnerables de la sociedad (grupos minoritarios, niños, ancianos y discapacitados). La política de cohesión para los Estados miembros menos desarrollados ha promovido el crecimiento sostenible del conjunto de la Unión a largo plazo.
- (3) La protección social es un importante rasgo de las sociedades europeas a través de la larga existencia de sistemas nacionales de salud y de educación, sindicatos y regímenes de pensión. El aumento de la interacción entre el empleo y las políticas de protección social es otro importante objetivo de la Estrategia de Lisboa.
- (4) Si bien la globalización beneficiará principalmente a aquellos países que sean capaces de participar en la misma, sus efectos positivos no están llegando a todas las categorías de la población. En este contexto, la política de cooperación al desarrollo puede desempeñar un importante papel, garantizando una mayor integración de las prioridades sociales en los objetivos económicos de los programas macroeconómicos. El informe de la Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización destaca cómo las políticas públicas, especialmente las relativas al modelo social europeo, pueden tener un importante papel en la resolución de las dificultades a que se enfrentan aquéllos que podrían resultar perjudicados por la globalización.

## **Cuestión 10. Diferenciación**

### **Estado de la cuestión**

El amplio abanico de consideraciones políticas abordadas en la acción exterior de la Unión, la variedad de situaciones entre las distintas partes del mundo y la diferente naturaleza de las relaciones de los terceros países con la CE requieren un enfoque diferenciado de la política global de cooperación de la CE, que incluye, entre otros aspectos, la cooperación al desarrollo. Los objetivos de cooperación con regiones o países forman parte de colaboraciones estratégicas, acuerdos de cooperación y estrategias geográficas que figuran en comunicaciones y otros documentos de la Comisión y en conclusiones del Consejo.

Actualmente, una serie de países se están incorporando al modo de «preadhesión». Esto significa que países considerados en desarrollo o transición mantienen actualmente una relación distinta con la UE, basándose en la perspectiva de la futura adhesión. La Política Europea de Vecindad establece una relación de colaboración privilegiada con países vecinos, acercándolos a la Unión y ofreciéndoles la posibilidad de participar en el mercado interior de la Unión, al tiempo que les presta asistencia para el diálogo y la reforma. La política de desarrollo se inscribe en un marco político más amplio al amparo de la política de vecindad.

Por otra parte, puede establecerse una distinción entre los terceros países en función de su nivel de renta. Los países de renta baja y menos desarrollados se enfrentan a enormes retos en su camino hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son más complicados aún en las situaciones de asociación difícil y todavía más en los países en conflicto. Al mismo tiempo, el apoyo a los países de renta media sigue siendo igualmente importante para alcanzar los Objetivos del Milenio, ya que estos países albergan a un gran porcentaje de los pobres del mundo. Por consiguiente, dichos países siguen necesitando nuestra asistencia para la reducción de la pobreza y la consecución de otros objetivos fundamentales. Además, un número considerable de países de renta media son protagonistas estratégicos con un importante papel en cuestiones políticas, de seguridad y comerciales globales, al producir bienes públicos globales y actuar como países clave en la región. Muchos de ellos se enfrentan a enormes desigualdades y a deficiencias de gobernanza, lo que supone una amenaza a la sostenibilidad de su propio proceso de desarrollo. Por consiguiente, las políticas de la UE, incluida su política de desarrollo, deberán tener en cuenta esta mayor importancia estratégica con objeto de reflejar plenamente los intereses de la UE.

### **Para el debate**

- (1) La política de desarrollo es una parte integrante y coherente de la acción exterior de la CE. Debe tenerse en cuenta y articularse en el marco de estrategias acordadas con distintas partes del mundo.
- (2) La acción exterior, incluida la política de desarrollo, debe aplicarse de forma que responda lo más eficazmente posible a la situación específica de los países de renta media y de renta baja.
- (3) El lugar adecuado para definir la combinación de políticas adecuada para cada país es el Informe Estratégico sobre el País, de manera que refleje plenamente la gama completa de consideraciones de política aplicables a un país concreto.
- (4) Dependiendo de la situación individual y de la disponibilidad general de recursos financieros, los fondos de la CE deberían concentrarse en cuestiones estratégicas con efecto impulsor que incluyan la mejora de la capacidad del país en cuestión para enfrentarse a todos los retos que pueden afectar la sostenibilidad de su proceso de desarrollo.

## **Cuestión 11. Situaciones de transición – Vínculo entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo**

### **Estado de la cuestión**

La gestión de las situaciones de crisis y posteriores a las crisis adquiere una importancia creciente, o incluso determinante, en un número cada vez mayor de países. La transición de la ayuda humanitaria y la ayuda de emergencia hacia la rehabilitación y la cooperación al desarrollo es mucho más compleja que una simple cesión de programas entre las partes involucradas (*continuum*). Se sitúa generalmente en un proceso frágil y delicado de restablecimiento de la paz y reconstrucción del Estado. Con frecuencia, la situación se caracteriza por la presencia simultánea de instrumentos de desarrollo y la ayuda humanitaria (*contiguuum*). La gestión política y financiera de esta transición en términos políticos y financieros se ha convertido en una de las cuestiones más pertinentes para garantizar la coherencia de la acción exterior de la Unión, dada la combinación de instrumentos que deberán utilizarse. No se trata simplemente de una utilización eficaz de los recursos disponibles, sino también de una gestión coherente de las enormes necesidades económicas, sociales y de reconstrucción en las situaciones posteriores a las crisis.

Esta cuestión también está vinculada a la prevención de las catástrofes, un aspecto que adquiere una relevancia creciente, dado que las consecuencias del cambio climático afectan cada vez más a los más pobres y vulnerables.

#### **Para el debate**

- (1) Los principios del LRRD (Vinculación entre la ayuda humanitaria, la rehabilitación y el desarrollo) deberán integrarse sistemáticamente en la definición de las estrategias de transición. En concreto, la prevención de las catástrofes deberá formar parte de estrategias de cooperación en países frecuentemente afectados por catástrofes naturales.
- (2) Se profundizará en el análisis político para prevenir las crisis potenciales y prever las intervenciones con arreglo al abanico de instrumentos disponibles.
- (3) Se buscarán una mayor coordinación y complementariedad de las intervenciones entre los protagonistas de la ayuda humanitaria y los protagonistas del desarrollo a largo plazo, así como entre los principales proveedores de fondos en los países en cuestión.

### **FINANCIACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO**

#### **Cuestión 12. Asignación de recursos financieros**

##### **Estado de la cuestión**

Es opinión general que para alcanzar los Objetivos del Milenio deben aumentarse considerablemente los recursos financieros y, en particular, la ayuda pública al desarrollo, más allá de los compromisos asumidos en Monterrey. La Comisión comparte este análisis y está dispuesta a desempeñar su papel en la gestión de una parte de estos recursos.

En la Declaración de 2000 se afirmaba que la situación de los países menos avanzados (PMA) y de otros países de renta baja debía ser objeto de atención prioritaria, con un planteamiento que integrara también las medidas de reducción de la pobreza adoptadas por el país, sus resultados y su capacidad de absorción. En el caso de los países de renta media, la Comunidad debería concentrarse en aquellos con una amplia población pobre y firmemente comprometidos en la aplicación de estrategias coherentes de reducción de la pobreza.

En realidad, otras consideraciones han jugado un papel más importante en lo que respecta a este compromiso. El proceso de asignación sigue un esquema de etapas sucesivas y existe el riesgo de que esta ordenación de prioridades desaparezca progresivamente. El primer paso nace de un proceso político según el cual la Comunidad asigna la financiación general sobre una base regional. Esta fase se rige por los reglamentos pertinentes y por la autoridad presupuestaria, es decir, el Parlamento Europeo y el Consejo, dentro de los límites máximos establecidos en las Perspectivas Financieras plurianuales.

El segundo paso es la asignación interna de recursos dentro de cada dotación regional. En la actualidad, los criterios aplicables a este proceso difieren de una región a otra. Por regla general, responden a las necesidades y resultados de los países. De conformidad con los métodos aplicados desde 2000 para los países ACP en virtud del FED, la Comisión ha formulado algunos principios generales para un enfoque común de la asignación de recursos en virtud del futuro instrumento de cooperación económica y de cooperación al desarrollo (destinado a los países ACP, América Latina y Asia). No obstante, es necesario seguir avanzando en este ámbito.

En este contexto, hay que señalar que durante los últimos años la UE ha aumentado la ayuda a los países candidatos a la adhesión y a los países vecinos, con el fin de hacerles partícipes del espacio de paz y prosperidad de los Estados miembros. No obstante, esta asistencia adicional no

se concedió en detrimento de los países en desarrollo, sino aumentando el presupuesto destinado a la acción exterior.

Las Perspectivas Financieras constituyen el marco para la financiación de las políticas de la Unión, incluida la cooperación al desarrollo. Las nuevas Perspectivas Financieras abarcan el período 2007-2013 y prevén la creación de un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo y la cooperación económica, que cubrirá los países ACP (si se realiza la inclusión del FED en el presupuesto), América Latina, Asia y una parte de Oriente Medio y de Asia Central, así como de un instrumento de ayuda de preadhesión y de un instrumento de vecindad y asociación para los países en cuestión.

### **Para el debate**

- (1) Es necesario responder a las necesidades de los países en desarrollo y aumentar la financiación. Esto deberá hacerse en primer lugar a través del aumento de los presupuestos destinados al desarrollo de los países donantes en virtud de los compromisos internacionales y, en segundo lugar, a través del lanzamiento de iniciativas de nuevos tipos de contribuciones internacionales.
- (2) El instrumento de cooperación al desarrollo y de cooperación económica deberá utilizar criterios basados en las necesidades y los resultados de los países y las regiones. Además de los principios generales, deberán decidirse los indicadores de resultado, así como el peso relativo atribuido respectivamente a las necesidades y a los resultados.
- (3) Deberá precisarse el enfoque que se adoptará en situaciones especiales, tales como las asociaciones difíciles. Asimismo, habrá que poner en práctica políticas de asignación de la ayuda más eficaces, que tengan en cuenta, no solo a los países que arrojen buenos resultados, sino también a los que obtengan peores resultados como sucede en el caso de las asociaciones difíciles o de los países en situación posbélica; esto debería incluir criterios de seguridad o políticos más elaborados en los métodos de asignación de la UE. La presunción de que la ayuda es más eficaz en países pobres y con buenos resultados debe ser reexaminada. La UE deberá garantizar que los países con resultados deficientes o malos no se quedan atrás. Habrá que distinguir entre, por un lado, los países con escasos resultados y con una pobre capacidad de aplicación pero una voluntad decidida de mejorar y, por el otro lado, aquéllos cuyos malos resultados reflejen un bajo nivel de compromiso.
- (4) La definición de los criterios de asignación de recursos, si bien debe incluir la pobreza de los países beneficiarios, no puede prescindir *de facto* de la distinción entre «ayuda al desarrollo» y «otras ayudas exteriores» como las previstas por la política de vecindad (y las políticas para Asia y América Latina), a pesar de la clasificación OCDE-DAC que las agrupa bajo el título de «ayuda al desarrollo».
- (5) Los mecanismos de asignación de los recursos deben estar vinculados a la programación estratégica de la cooperación que se efectúa a través de los documentos de estrategia para los países y las regiones. Estos documentos establecen una combinación de políticas apropiada, concertada con los socios y, en consecuencia, ofrecen una oportunidad real de formular de forma transparente las prioridades y las intervenciones teniendo en cuenta los intereses y valores de la Unión, así como de los países y regiones beneficiarios.
- (6) Debe revisarse la ayuda a los países de renta media con el fin de asegurar que tiene en cuenta el objetivo de reducir la pobreza, que es efectiva y que incluye la adecuada combinación de políticas y tipos de financiación (subvenciones, préstamos y combinación de financiación).

### **Cuestión 13. Iniciativas globales**

### Estado de la cuestión

Las iniciativas globales y los fondos globales son un valioso instrumento para lanzar nuevas políticas o respaldar las acciones existentes allí donde su alcance es insuficiente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Centrados en un tema específico, el SIDA, la protección medioambiental o la condonación de la deuda, pueden atraer la atención y la participación pública más fácilmente que las instituciones de ayuda tradicionales. En principio, estas iniciativas son más capaces de movilizar recursos financieros adicionales, como fondos privados. No obstante, en la práctica no está plenamente demostrado.

El enfoque actual para garantizar la eficacia de la ayuda se basa en el concepto de apropiación de las reformas, el diálogo sectorial y general y la coordinación de los donantes. Uno de los retos principales a los que se enfrentan los fondos globales de reciente creación es su vínculo con la apropiación, o más exactamente, el riesgo de que puedan distorsionar el proceso de apropiación.

Los fondos globales se suelen justificar alegando que los canales tradicionales de suministro de la ayuda son ineficaces administrativamente, lentos y pesados. Por el contrario, los desembolsos por fondos se consideran más rápidos y menos costosos. No obstante, se plantean algunas cuestiones en cuanto a la seguridad y el control de los desembolsos efectuados. Por último, en comparación con los mecanismos tradicionales que resultaron poco flexibles para adaptarse a la evolución de los objetivos de la ayuda, los fondos globales permiten a los donantes tener en cuenta los nuevos temas globales, al permitir una transferencia rápida de la ayuda hacia nuevos objetivos.

### Para el debate

- (1) El valor añadido de las iniciativas globales debe evaluarse en términos de adicionalidad de la ayuda, así como de su flexibilidad para adaptarla en función de la evolución de los objetivos, de la rapidez de los desembolsos y de su contribución para garantizar la respuesta de los países en desarrollo a los retos globales.
- (2) Debe analizarse el vínculo existente entre los fondos mundiales y el marco y el diálogo de políticas en los países beneficiarios, incluida su integración en las políticas nacionales de desarrollo, tales como estrategias de reducción de la pobreza y su impacto en la coordinación entre los donantes.
- (3) A partir de estos elementos, la Unión debe establecer criterios para la participación y contribución de la Comunidad en los fondos globales, teniendo en cuenta las modalidades existentes, la posición de la Comunidad como líder de algunos de estos fondos tales como el «Fondo para el Agua» y como fuente de financiación.
- (4) Deben preverse mecanismos para incorporar las intervenciones financiadas por fondos globales en la cooperación normal del país o de la región transcurridos algunos años.

## **Cuestión 14: Modalidades de la ayuda**

### Estado de la cuestión

La Comunidad dispone de un amplio abanico de disposiciones de aplicación de la ayuda al desarrollo para hacer frente a necesidades y contextos variados. El hecho de disponer de una diversidad de modalidades de lucha contra la pobreza, de estabilización política, económica y social confiere a la Comunidad un papel esencial en el marco más amplio de la acción exterior de la Unión.

**Apoyo presupuestario:** Este instrumento, cada vez más utilizado por la Comunidad, se considera el más eficaz para favorecer la armonización de las intervenciones y su conformidad con las políticas y prioridades nacionales. Responde a las necesidades en términos de gastos corrientes y reduce los costes de las transacciones. El enfoque previsto por la Comisión, con tramos variables vinculados a los resultados, constituye un incentivo para la aplicación de

estrategias de reducción de la pobreza orientadas a los resultados. Aparece como la modalidad más apropiada para aportar a los Gobiernos e instituciones públicas de los Estados socios la financiación necesaria para alcanzar los Objetivos del Milenio. No obstante, también presenta algunas deficiencias: en su forma actual, se orienta hacia necesidades de financiación a corto plazo, se basa en una condicionalidad anual y puede suspenderse en cualquier momento. En la práctica, varios países han recibido ayudas presupuestarias ininterrumpidamente durante varios años, pero la incertidumbre acerca de la continuidad de la ayuda y el riesgo permanente de su desaparición reducen la capacidad de los países beneficiarios para comprometerse en financiaciones a medio plazo.

En el caso de los países con que presentan buenos resultados aparece claramente la necesidad de una modalidad que mantenga las ventajas del apoyo presupuestario sin el inconveniente de su imprevisibilidad.

**Condonación de la deuda:** Constituye una respuesta original, pero limitada en el tiempo e incluso en volumen. Es muy similar a la ayuda presupuestaria y se dirige a un grupo de países seleccionados en función de criterios objetivos (países pobres y muy endeudados) y está vinculada al grado de compromiso demostrado por el país (estrategias de reducción de la pobreza y estabilidad macroeconómica). Aunque criticado, es un enfoque innovador para transferir la ayuda, así como el que presenta menores costes de transacción para los países, al tiempo que constituye el mejor ejemplo de coordinación y armonización. Por otra parte, presenta deficiencias en lo que respecta a los criterios de asignación de recursos, ya que los países más beneficiados no son los más pobres, los más necesitados o los mejor administrados.

**Ayudas sectoriales:** Se trata de ayudas, con frecuencia en forma de ayuda presupuestaria, pero posiblemente facilitada en forma de proyecto, destinadas a apoyar una política sectorial específica, lo que implica la necesidad de un diálogo sectorial. Es importante garantizar la participación de la Comisión en este diálogo, en coordinación con otros donantes.

**Ayudas en forma de proyectos:** Proyectos individuales o preferentemente proyectos que forman parte de un programa sectorial. Tienen la ventaja de ser viables en algunas circunstancias, en particular en situaciones de crisis o posteriores a crisis o cuando no se reúnen las condiciones de gestión (conflictos violentos o deterioro de la gobernanza) y permiten la participación de una gran variedad de socios, como la sociedad civil o las autoridades locales. Debido a la complejidad del conjunto de normas y procedimientos comunitarios, la aplicación de esta forma de ayuda puede resultar más bien lenta. Por otra parte, existe el riesgo de que los proyectos no sean suficientemente adecuados en lo que respecta a la apropiación por el país.

**Fondos gestionados por el Banco Europeo de Inversiones:** En la actualidad, el Banco desempeña un papel más bien pasivo en la política europea de desarrollo. Esto contrasta con el hecho de haber recibido varios mandatos exteriores ampliados con frecuencia. Algunos de estos mandatos, por ejemplo en los países ACP, constituyen una gran parte del volumen de fondos disponibles en virtud de un acuerdo de asociación o cooperación. El Banco ha integrado estos mandatos en sus estructuras organizativas existentes. Esto plantea un reto creciente ya que la práctica predominante del Banco se orienta más hacia operaciones de la UE que hacia operaciones en los países en desarrollo.

**El enfoque microproyectos:** Programas de apoyo a las inversiones en estructuras comunitarias básicas orientadas al desarrollo local de servicios esenciales y al diálogo político a varios niveles (Gobierno central, Gobierno local, sociedad civil y Parlamentos). Este enfoque tiene impacto en la estructuración de la sociedad civil y en la capacidad de instaurar una dinámica de reducción de la pobreza.

**Hermanamiento:** Su ámbito geográfico se limita en la actualidad a los países candidatos a la adhesión y a los países vecinos de los Balcanes Occidentales, los nuevos Estados Independientes y la Región Mediterránea. Este instrumento desempeñará un papel cada vez mayor en los

próximos años, en especial en la política de vecindad. Financia el envío de funcionarios de los Estados miembros a los países beneficiarios y puede utilizarse para la puesta en práctica de todos los proyectos de aumento de la capacidad institucional. Los países beneficiarios eligen al Estado miembro con el que llevar a cabo el hermanamiento y se comprometen a realizar reformas, al tiempo que el Estado miembro se compromete a efectuar el seguimiento de todo el proceso. Al final del proyecto, deberá funcionar un sistema nuevo o adaptado bajo la exclusiva responsabilidad y con los propios medios del país beneficiario.

### **Para el debate**

- (1) Seguir aumentando las ayudas presupuestarias generales y sectoriales con arreglo a las modalidades de subvención actuales, pero con distintas ponderaciones de los incentivos a través de tramos variables.
- (2) Establecer una nueva modalidad de ayuda, más previsible y más viable que permita a los Gobiernos comprometerse con las políticas dirigidas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluida la financiación de los costes recurrentes necesarios. Esta modalidad se reservaría a los países pobres con mayor nivel de compromiso y tendría en cuenta criterios de subvencionabilidad acordados conjuntamente. El apoyo presupuestario se extendería por un período de varios años (3 a 5 años) con una revisión antes del vencimiento con objeto de adoptar un nuevo compromiso.
- (3) Sustituir la condicionalidad por el concepto de «contrato», a partir de un enfoque basado en los resultados.
- (4) Con el fin de proteger a los países en desarrollo de los efectos de acontecimientos excepcionales exteriores (de tipo comercial, desastres naturales, grandes fluctuaciones de los tipos de cambio, etc.), deberán considerarse distintas opciones, tanto en lo que se refiere a las modalidades ex post (como FLEX) como a los instrumentos ex ante, incluidas las modalidades basadas en el mercado a micronivel y a macronivel.
- (5) Poner en práctica otros tipos de ayuda dirigidas a mejorar la capacidad institucional de los países beneficiarios en ámbitos específicos. Una opción interesante podría ser ampliar el hermanamiento, adaptándolo a otros países en desarrollo de Asia, África y América Latina.
- (6) Continuar utilizando modalidades que ayuden a los beneficiarios a hacer frente a situaciones excepcionales, como la ayuda concedida en virtud de FLEX y la dotación B utilizada en Cotonú, a la vez que examinar la posibilidad de impulsar respuestas adecuadas en términos de reducciones temporales del pago de intereses de la deuda.
- (7) Analizar la posibilidad de que el Banco Europeo de Inversiones desempeñe un papel mayor en el futuro de la política europea de desarrollo. Esto incluye una organización más específica de la gestión de fondos disponibles para sus mandatos exteriores que permitiría una mayor integración de la dimensión de desarrollo en las actividades del Banco.
- (8) En las situaciones de crisis y posteriores a las crisis, buscar planteamientos que combinen distintos instrumentos financieros con objeto de ayudar los beneficiarios a salir de la crisis y de promover la estabilización a largo plazo. Debe elaborarse una única estrategia, con componentes de «seguridad y estabilidad a corto plazo» y «desarrollo» que podrán coincidir en el tiempo. Las disposiciones de aplicación, incluida la ayuda presupuestaria, la ayuda en forma de proyecto y las contribuciones a fondos fiduciarios, etc. deberían decidirse en función del contexto.
- (9) Mantener la posibilidad de apoyar directamente a protagonistas e intervenciones no oficiales, con el fin de fomentar los enfoques participativos y facilitar la apropiación de las estrategias de desarrollo por las poblaciones.

### **3. CONCLUSIONES**

Ha llegado el momento de entablar un debate público sobre estas cuestiones. No obstante, no puede ponerse todo en entredicho: existe un marco establecido, representado por los compromisos internacionales, el Tratado y el proyecto de Constitución, los acuerdos de cooperación y asociación y las perspectivas financieras para 2007-2013. Deben reafirmarse varios puntos importantes de la Declaración de 2000, tanto por razones de credibilidad como de pertinencia. Una política a largo plazo no puede estar sujeta a cambios radicales cada cinco años. No obstante, es necesaria una readaptación para garantizar la supervivencia de la cooperación al desarrollo en un contexto turbulento en el que nuevas prioridades, especialmente la seguridad, atraen la atención de los ciudadanos y de los responsables políticos de la toma de decisiones. El futuro de la cooperación se enfrenta a dos opciones: la vía defensiva, es decir, evitar las interacciones con otras políticas para garantizar su autonomía o, por el contrario, precisar sus vínculos, positivos y negativos, con las otras políticas para afirmar mejor su especificidad y demostrar su función, consistente en primer lugar en abordar las causas profundas de los problemas. La Comisión tiene previsto elaborar una Comunicación que presente las conclusiones de este debate en el transcurso del primer trimestre de 2005.