



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Desarrollo

2010/2300(INI)

17.3.2011

PROYECTO DE INFORME

sobre el futuro del apoyo presupuestario de la UE a países en desarrollo
(2010/2300(INI))

Comisión de Desarrollo

Ponente: Charles Goerens

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	7

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre el futuro del apoyo presupuestario de la UE a países en desarrollo (2010/2300(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vistos los compromisos adquiridos por el G8 sobre el volumen de las ayudas, las ayudas al África subsahariana y la calidad de las ayudas, en la cumbre de Gleneagles de 2005 y en todas las reuniones posteriores del G8 y del G20,
- Vistos el Consenso europeo sobre desarrollo¹ y el Código de conducta de la Unión Europea sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo²,
- Vistos la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y el Programa de Acción de Accra,
- Visto el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE, que establece que «la Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo»,
- Visto el artículo 25, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (el «Instrumento de Cooperación al Desarrollo»³ (ICD)),
- Visto el artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú,
- Vista su Resolución, de 6 de abril de 2006, sobre la eficacia de la ayuda y la corrupción en los países en desarrollo⁴,
- Vista su Resolución, de 5 de mayo de 2010, que contiene las observaciones que forman parte integrante de la Decisión por la que se aprueba la gestión en la ejecución del presupuesto de los séptimo, octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo para el ejercicio 2008⁵,
- Vista su Resolución, de 3 de febrero de 2011, respecto de la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1905/2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo⁶,

¹ DO C 46 de 24.2.2006, p. 1.

² Conclusiones del Consejo 9558/07, de 15 de mayo de 2007.

³ DO L 378 de 27.12.2006, p. 41.

⁴ DO C 293 E de 2.12.2006, p. 316.

⁵ DO L 252 de 25.9.2010, p. 109.

⁶ Textos Aprobados, P7_TA(2011)0030.

- Visto el Informe Especial nº 11/2010 del Tribunal de Cuentas Europeo titulado «La gestión por la Comisión del apoyo presupuestario general en los países ACP, de América Latina y de Asia»,
 - Visto el Libro Verde de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones sobre «El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países» (COM(2010)0586 final),
 - Visto el documento de la Comisión de 2007 titulado «*Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*»,
 - Visto el informe de la Comisión de 2008 titulado «Budget support. The effective way to finance development?»,
 - Visto el artículo 48 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Desarrollo y las opiniones de la Comisión de Asuntos Exteriores, de la Comisión de Presupuestos y de la Comisión de Control Presupuestario (A7-0000/2011),
- A. Considerando que la erradicación de la pobreza constituye el objetivo principal de la política de desarrollo de la Unión Europea de conformidad con las disposiciones del Tratado de Lisboa,
 - B. Considerando que numerosos proveedores de fondos ven el apoyo presupuestario (AP) como un medio para fomentar la responsabilización por parte de los países socios de las políticas de desarrollo y los procesos de reforma, reforzar las instituciones y sistemas nacionales de rendición de cuentas y facilitar el crecimiento, la lucha contra la pobreza y la consecución de los objetivos de desarrollo,
 - C. Considerando que el AP permite superar las deficiencias de los planteamientos tradicionales por proyectos (costes elevados de las transacciones, sistemas paralelos fragmentados),
 - D. Considerando que, a pesar de los riesgos mencionados por el Tribunal de Cuentas Europeo en sus informes sobre el AP, «el enfoque dinámico» en la condicionalidad general del AP sigue siendo un instrumento muy importante de diálogo político, y que, no obstante, el AP no puede considerarse en ningún caso como un «cheque en blanco»,
 - E. Considerando que el conjunto de compromisos asumidos por los países beneficiarios frente a todos sus socios puede hacer difícil su utilización de vez en cuando, teniendo en cuenta que las condicionalidades de los proveedores de fondos son a veces contradictorias,
 - F. Considerando que, hasta ahora, la Unión Europea ha invocado la violación de los derechos humanos (llamados de primera generación) en el marco de los acuerdos de asociación, en lugar de la violación de los derechos socioeconómicos (llamados de segunda generación),

- G. Considerando que el conjunto de proveedores de fondos debería consultarse mutuamente con el fin de evitar incoherencias en lo relativo a la condicionalidad,
- H. Considerando que la rendición de cuentas del gobierno socio ante sus ciudadanos con respecto a la gestión presupuestaria constituye un factor esencial de su capacidad de desarrollo gracias a la implicación de su parlamento, así como de la sociedad civil, en el ámbito de las finanzas públicas,
1. Acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión definida a través del Libro Verde sobre el AP, que tiene como principal objetivo fomentar el desarrollo endógeno de los países socios;
 2. Recuerda el papel innovador de la Unión Europea en el ámbito del AP, subrayando la vocación de la Unión de desarrollar una metodología y una condicionalidad válidas para los demás proveedores de fondos;
 3. Señala que el enfoque dinámico, adoptado por la Comisión así como por la mayoría de los prestatarios de AP, conlleva una serie de riesgos que se deben tener en cuenta debidamente;
 4. Hace hincapié en la necesidad de reforzar tanto los mecanismos de control de la Comisión como el control parlamentario en los países beneficiarios del AP; hace hincapié asimismo en que, como condición previa a cualquier desembolso de fondos, se debe establecer un control óptimo de las finanzas públicas de los países beneficiarios;
 5. Señala, en este sentido, la importancia de incluir sistemáticamente a los parlamentos y a la sociedad civil en el diálogo sobre las políticas de lucha contra la pobreza y las revisiones anuales de apoyo presupuestario;
 6. Se preocupa por los efectos de desestabilización macroeconómica y por las repercusiones para la población más vulnerable que podría tener una interrupción repentina del AP; propone la implantación de un mecanismo de progresividad en la reducción de los desembolsos del AP, en el marco de una acción concertada entre los proveedores de fondos, que podría atenuar estas repercusiones, favorecer el diálogo político y permitir encontrar soluciones conjuntas frente a las dificultades;
 7. Recuerda las condiciones relativas a la transparencia y la buena gestión de las finanzas públicas establecidas por el artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú, así como las definidas por el artículo 25, apartado 1, letra b), del Reglamento relativo al Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICP) para la concesión del AP;
 8. Recuerda que las importantes lagunas de capacidad, y en concreto la gobernanza débil, privan a numerosos países en desarrollo del AP;
 9. Recuerda que la falta de progresos en la gestión de las finanzas públicas todavía excluye del AP a un gran número de países;

10. Alienta a los países en desarrollo a fomentar el desarrollo participativo con arreglo a las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Cotonú, en particular en relación con la promoción de la sociedad civil;
11. Señala que, durante la concesión del AP a los países ACP proveedores de plátanos que se benefician de las medidas complementarias para el sector, es importante incluir en los tramos variables basados en los indicadores de gobernanza las condiciones específicas recogidas en el artículo 17 de su resolución legislativa, de 3 de febrero de 2011, respecto de la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1905/2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (16447/1/2010 – C7 0424/2010 – 2010/0059(COD))¹;
12. Exige que la Comisión haga públicos los acuerdos celebrados con los países en desarrollo en materia de AP, así como los contratos ODM;
13. Pide a la Comisión que publique asimismo las condicionalidades y los indicadores de resultados en el marco de los «documentos estratégicos nacionales» con motivo de la evaluación intermedia;
14. Invita a los Estados miembros que demuestren más coherencia a nivel nacional y de la UE en materia de política de ayuda al desarrollo; pide a los Estados miembros que refuercen su coordinación con la Comisión en lo relativo al AP, con el fin de evitar coincidencias e incoherencias;
15. Invita a la Comisión a sensibilizar a la opinión pública sobre los riesgos inherentes al AP, poniendo de relieve los efectos positivos de este con respecto a la emancipación de los socios;
16. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

¹ A7-0009/2011.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

El apoyo presupuestario (AP) es la transferencia de recursos financieros de un organismo de financiación externo al Tesoro público del país beneficiario, siempre que este último respete las condiciones de pago acordadas. Los recursos financieros recibidos por este concepto forman parte de los recursos globales del país beneficiario y, por consiguiente, se utilizan con arreglo a su sistema público de gestión financiera.

Aunque la ayuda presupuestaria se concede desde hace mucho tiempo —de hecho, desde el plan Marshall—, esta modalidad se popularizó a partir de los decenios de 1980 y 1990, cuando el Banco Mundial y diversas cooperaciones bilaterales comenzaron a suministrar apoyo presupuestario en forma de ayudas a la balanza de pagos.

Durante el período de 2000 a 2005, una segunda oleada de AP introdujo un nuevo enfoque coordinado de apoyo presupuestario general. Esta forma de apoyo presupuestario tenía por objeto apoyar las políticas y estrategias de los países asociados a fin de desarrollar más los conceptos de responsabilización y asociación reforzada.

Por último, en la actualidad, el AP se ha consagrado como el medio más eficaz de alcanzar los objetivos de la Declaración de París y la Agenda de Accra. Este enfoque se basa en un liderazgo fuerte del Gobierno, en la definición de los compromisos de ambas partes, en los modos de funcionamiento de la asociación y en responsabilidades mutuas. Además, se ha procedido a una mayor armonización entre los proveedores de fondos de los procedimientos, modalidades y desembolso de las ayudas.

La UE concede ayudas presupuestarias únicamente a los países que reúnen los tres criterios de elegibilidad siguientes: a) que esté en vigor, o en fase de aplicación, a) una política y una estrategia nacional de desarrollo bien definidas; b) un marco macroeconómico orientado a la estabilidad y c) un programa creíble y adecuado encaminado a mejorar la gestión de las finanzas públicas.

Entre 2003 y 2009, los compromisos de apoyo presupuestario adoptados por la Comisión Europea ascendieron a más de 13 000 millones EUR (alrededor del 25 % de todos los compromisos en el mismo periodo). Aproximadamente un 56 % de estos compromisos se destinó a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), un 24 % a países vecinos, un 8 % a Asia, un 6 % a América Latina y un 5 % a Sudáfrica.

2. Repercusión del AP: un balance todavía ambiguo

En la evaluación de 2006¹ sobre el AP en Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Uganda, Ruanda y Vietnam, encargada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, se concluyó que el apoyo presupuestario tiene una repercusión positiva sobre el empleo racional del gasto público y sobre la capacidad de los Gobiernos, en particular en el ámbito de la

¹ IDD y asociados, «Évaluation conjointe de l'appui budgétaire général 1994-2004», mayo de 2006.

gestión de las finanzas públicas.

La evaluación concluía que el AP tenía efectos positivos sobre la armonización y la alineación, así como sobre el refuerzo de la responsabilización por parte de los Gobiernos y la rendición de cuentas. Por otra parte, recientes evaluaciones independientes de los programas por países de la Comisión Europea han confirmado en general su utilidad, recomendando la prosecución de los esfuerzos en este sentido.

No obstante, estas evaluaciones expresan ciertas reservas con respecto a la repercusión del AP sobre la disminución de la pobreza y la consolidación de la democracia en los países receptores de ayuda. En general, resulta difícil evaluar su impacto en la lucha contra la pobreza y otros indicadores importantes de los ODM.

Del mismo modo, el AP sigue planteando riesgos potenciales: aumento de la volatilidad de la ayuda, seguimiento costoso y dolorosos ajustes fiscales en caso de interrupción de la misma. En este último caso, las consecuencias para las poblaciones pobres pueden ser desastrosas, sobre todo si determinados gastos recurrentes relativos al personal docente, los trabajadores de la salud o la compra de medicamentos dependen en parte de la ayuda exterior. Una suspensión del AP en un país beneficiario también tiene consecuencias sobre los países vecinos.

3. Las condiciones de acceso no siempre son coherentes

Para poder acogerse a la ayuda, los países beneficiarios deben haber alcanzado un nivel de responsabilización suficiente en los ámbitos de la lucha contra la pobreza, la gestión macroeconómica, la gestión de las finanzas públicas y la gobernanza. En la realidad se han observado grandes diferencias entre los países que se benefician del AP. Según las evaluaciones, en Uganda, Vietnam y Ruanda se comprobó la existencia de un fuerte sentimiento de responsabilización y una situación macroeconómica sólida, mientras que en Malawi, Mozambique o Burkina Faso estos criterios se cumplían escasamente.

Se plantean dos posibilidades: en primer lugar, que la elección de los países beneficiarios de un AP se basara en la confianza de los donantes en el personal político o los Jefes de Estado de turno, aun cuando, con arreglo a los criterios fijados, algunos países no estuvieran «preparados»; o, en segundo lugar, que la ayuda presupuestaria se gestionara, de forma primordial, en función de consideraciones diplomáticas y (geo)políticas, así como de relaciones «personalizadas» que no salen a la luz, pues su justificación oficial se limita a consideraciones de orden técnico.

Debido a ello, la ayuda presupuestaria global puede adquirir un carácter político aún más acusado, incluso arriesgado.

4. El AP y la responsabilización sobre la agenda de desarrollo

La Declaración de París consagró la responsabilización como la piedra angular del nuevo sistema de ayuda internacional. Sin embargo, plantear el «liderazgo» y la responsabilidad

necesaria no siempre equivale a dar autonomía a los Estados, a los representantes electos y a la sociedad civil.

En la práctica se observan distintos niveles de responsabilización en función de las características concretas del AP de que se trate y de la madurez del sistema democrático y de gestión financiera del país socio. Todavía no hay pruebas definitivas de la relación causal entre AP y responsabilización: los estudios demuestran que el AP no transforma las realidades políticas subyacentes (esta idea constituye una aspiración irrealista en cualquier forma de ayuda).

Además, parece que para los proveedores de fondos la responsabilización se limita al hecho de que los responsables políticos y administrativos de los países beneficiarios manifiesten un compromiso decidido y duradero con las reformas presupuestarias y las responsabilidades financieras preconizadas por las instituciones financieras internacionales, en particular el FMI.

Del mismo modo, por lo que respecta a la sociedad civil, los proveedores de fondos no han cumplido sus compromisos de incluir de forma sistemática a los diputados y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en su diálogo con los Gobiernos de los países en desarrollo.

Este enfoque podría conducirnos a la creación de Estados «desarrollados», dotados de una burocracia técnicamente eficaz. Está claro que la cuestión central sigue siendo «cómo» se efectúa la responsabilización (liderazgo, voluntad declarada, energía desplegada, etc.) y no el «qué»: sobre qué versa la responsabilización, cuál es su contenido.

5. El AP concedido por la Comisión Europea: un balance modesto

El enfoque «dinámico»

En un documento sobre el apoyo presupuestario publicado en 2008¹, la Comisión afirma que interpreta de «forma dinámica» las condiciones impuestas en el artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú². En su opinión, las insuficiencias en la gestión de las finanzas públicas que pudieran existir en el momento de adoptarse la decisión de financiación no impiden la puesta en marcha de un programa de ayuda presupuestaria, siempre y cuando exista una voluntad de reforma y las reformas mismas se consideren satisfactorias. El concepto clave para la Comisión es la dirección en que avanza el país.

Esta interpretación dinámica de las condiciones de elegibilidad y, en particular, la relativa a la gestión de las finanzas públicas, podría incrementar el riesgo a corto plazo. Es una opinión que no sólo comparte la Comisión, sino también el Tribunal de Cuentas, que en su Informe especial nº 2/2005, así como en su Informe Anual de 2009, considera que la Comisión debería demostrar la elegibilidad y los resultados en materia de gestión de las finanzas públicas de

¹ «L'appui budgétaire: Et si on essayait le respect et la confiance?». Comunidades Europeas, 2008.

² Este artículo refuerza la responsabilidad a escala nacional y el control parlamentario sobre la gestión de las finanzas públicas.

forma más explícita, formal y estructurada.

Del mismo modo, el artículo 25, apartado 1, letra b), del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) estipula que el apoyo presupuestario se concederá «cuando la gestión del gasto público del Estado socio sea suficientemente transparente, fiable y eficaz» y que el enfoque debe basarse «en los resultados y en indicadores de actuación».

El AP y la eficacia de la ayuda

En su última evaluación de la Ayuda de la Comunidad Europea en 2007, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) expone una serie de observaciones sobre el papel del apoyo presupuestario en la promoción de los objetivos de la Agenda sobre la eficacia de la ayuda. En pocas palabras, el CAD resalta que:

- a) La Comisión debe abstenerse de utilizar el apoyo presupuestario para acelerar las transferencias de fondos en el contexto de la intensificación del esfuerzo de ayuda o para alcanzar el objetivo del 50 %.
- b) La Comisión deberá examinar los medios para asociar a las organizaciones de la sociedad civil local al seguimiento de los gastos y de la repercusión del apoyo presupuestario.
- c) El Parlamento Europeo ha declarado que es políticamente imperativo que sólo se conceda ayuda a los países que cumplan unas normas mínimas en materia de gobernanza y respeto de los derechos humanos.

Por otra parte, en algunos casos, los proveedores de fondos contradicen el principio de la ventaja del AP sobre la ayuda vinculada a un proyecto. Una evaluación reciente¹ demuestra que, a escala sectorial, la debilidad de las políticas, instituciones y sistemas de prestación de servicios ha conducido a los proveedores de fondos a poner en marcha proyectos con ayuda de sus propios sistemas y adoptar un comportamiento bilateral y no coordinado. Esta forma de proceder debilita mucho las políticas, instituciones y sistemas de prestación de servicios sectoriales, reforzando la reacción original de los proveedores de fondos ante la situación.

En este contexto, puede resultar especialmente difícil conciliar estas expectativas con la realización del objetivo que se ha fijado la UE de incrementar su apoyo presupuestario y mejorar la previsibilidad de su ayuda.

6. Medidas de acompañamiento para reforzar el diálogo político

Uno de los ejes de la consulta de la Comisión tiene que ver con «el papel del diálogo sobre las políticas que deben aplicarse, el papel de la condicionalidad y su relación con el rendimiento y los resultados». A este respecto, la Comisión ha elaborado tres ideas fundamentales:

¹ ODI/ Mokoro, «L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique Rapport de synthèse», febrero de 2010.

- a) La responsabilidad del Gobierno socio para con sus ciudadanos constituye un factor esencial para obtener resultados en materia de desarrollo y el apoyo presupuestario se somete en principio al examen del Parlamento y de las instituciones de control de las finanzas públicas;
- b) No obstante, a día de hoy, las mejoras observadas en materia de responsabilidad nacional siguen siendo modestas, en especial porque en muchos países la capacidad de la sociedad civil y del Parlamento para defender y controlar las decisiones estratégicas en el marco de un proceso presupuestario transparente todavía es demasiado débil.
- c) El apoyo a las instituciones y sistemas nacionales de rendición de cuentas es un desafío fundamental para los donantes que facilitan apoyo presupuestario.

A este respecto, el PE ha resaltado ya la importancia de establecer un sistema que permita la participación sistemática de los Parlamentos y la sociedad civil en el diálogo sobre las políticas de lucha contra la pobreza y en las revisiones anuales del apoyo presupuestario.

Dicho sistema debería permitir asimismo la circulación de información entre la sociedad civil y la opinión pública en general, a fin de que la primera, las universidades y las organizaciones privadas puedan expresar su opinión en el marco de las consultas a los grupos temáticos previstas para el seguimiento del apoyo presupuestario.

7. Conclusiones

Antes de adoptar una posición definitiva, la Comisión de Desarrollo desearía que la Comisión aclarara las siguientes cuestiones:

- Dado que la UE es el primer proveedor de fondos de ayuda al desarrollo, ¿puede influir en los demás donantes, en especial el FMI y el Banco Mundial, a fin de alcanzar una posición coherente y común sobre los criterios de adjudicación del AP?
- ¿Cuáles son las contrapartidas para los países que no se benefician de un AP?
- Cuando se suspende el AP a un país, ¿tiene en cuenta la Comisión la repercusión de semejante decisión sobre la integración regional?
- ¿Constituye el AP el mejor estímulo para el desarrollo endógeno?

Anexo 1

Lista de países receptores de ayuda al desarrollo en forma de AP en 2009, por instrumentos de financiación

EDF ACP			DCI		
Country	EC Contribution	Funding instrument	Country	EC	
Benin	€51.400.000	EDF	Congo (Democratic Republic of the)	€26.000.000	
	DCI - Thema				
Botswana	€60.000.000	EDF	Bolivia	€7.750.000	DCI - Thema
Burkina Faso	€55.420.000	EDF	Ecuador	€26.400.000	DCI - Geo
Burundi	€14.330.000	EDF	El Salvador	€37.100.000	DCI - Geo
Cape Verde	€11.500.000	EDF	Georgia	€2.000.000	DCI - Thema
Central African Republic		€12.210.000	EDF	Ghana	€15.000.000
	DCI - Thema				
Comoros	€7.270.000	EDF	Guatemala	€33.800.000	DCI - Geo
Congo (Democratic Republic of the)	€22.620.000	EDF	Guyana	€22.292.000	
	DCI - Thema				
Ghana	€49.020.000	EDF	Haiti	€5.800.000	DCI - Thema
Grenada	€5.290.000	EDF	Indonesia	€145.000.000	DCI - Geo
Guinea-Bissau	€14.950.000	EDF	Jamaica	€16.816.000	DCI - Thema
Haiti	€37.580.000	EDF	Kyrgyzstan	€9.000.000	DCI - Geo
Jamaica	€1.900.000	EDF	Malawi	€15.900.000	DCI - Thema
Liberia	€20.200.000	EDF	Mauritius	€61.984.000	DCI - Thema
Malawi	€33.890.000	EDF	Nepal	€13.000.000	DCI - Geo
Mali	€81.700.000	EDF	Peru	€60.800.000	DCI - Geo
Mauritius	€44.990.000	EDF	Philippines	€36.000.000	DCI - Geo
Mozambique	€12.110.000	EDF	Rwanda	€20.155.000	DCI - Thema
Niger	€6.900.000	EDF	Saint Kitts and Nevis	€10.425.000	DCI - Thema
Rwanda	€41.440.000	EDF	Seychelles	€2.000.000	DCI - Thema
Samoa	€15.300.000	EDF	South Africa	€122.680.000	DCI - Geo
Seychelles	€16.500.000	EDF	Tajikistan	€7.750.000	DCI - Thema
Sierra Leone	€18.420.000	EDF	Trinidad and Tobago	€10.764.000	DCI - Thema
Tanzania	€389.840.000	EDF			
Togo	€15.000.000	EDF			
Zambia	€30.000.000	EDF			

Fuente: AIDCO 2009. Los importes engloban el apoyo presupuestario y sectorial.