



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Desarrollo

2012/2002(INI)

15.3.2012

PROYECTO DE INFORME

sobre el Programa para el Cambio: el futuro de la política de desarrollo de la UE
(2012/2002(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 Programa para el Cambio: el futuro de la política de desarrollo de la UE (2012/2002(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista la Comunicación de la Comisión de 13 de octubre de 2011 intitulada «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio», (COM(2011)0637 – SEC(2011)1172 – SEC(2011)1173),
- Vista la Comunicación de la Comisión de 13 de octubre de 2011 intitulada «Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países» (COM(2011)0638),
- Vista la Declaración conjunta de 20 de diciembre de 2005 del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo»¹,
- Vista la Declaración de París de Marzo de 2005 sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo: responsabilización, armonización, adaptación, resultados y responsabilidad mutua²,
- Visto el «Programa de acción de Accra» de 4 de septiembre de 2008³,
- Vista la «Asociación de Busan para una cooperación eficaz al servicio del desarrollo» de 1 de diciembre de 2011⁴,
- Vista la Comunicación de la Comisión de 28 de febrero de 2007 intitulada «Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo» (COM(2007)0072),
- Vistos todos los compromisos asumidos por la comunidad internacional en materia de desarrollo y cooperación en el marco de las Naciones Unidas y de las demás organizaciones internacionales competentes, que han suscrito la Unión y los Estados miembros,
- Vista su Resolución de 8 de junio de 2011 sobre el Reglamento (CE) n.º 1905/2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo: experiencia adquirida y perspectivas de futuro⁵,
- Vista su Resolución, de 5 de julio de 2011, sobre el incremento del impacto de la política

¹ DO C 46 de 24.2.2006, p. 1.

² <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

³ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FINAL-AAA-in-French.pdf>

⁴ Declaración final del Cuarto Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, celebrado en Busan, República de Corea, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011.

⁵ Textos aprobados P7_TA(2011)0261.

de desarrollo de la UE¹,

- Vista su Resolución, de 5 de julio de 2011, sobre el futuro del apoyo presupuestario de la UE a países en desarrollo²,
 - Visto el dictamen del Comité de las Regiones de 16 de febrero de 2012³,
 - Visto el artículo 48 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Desarrollo (A7-0000/2012),
- A. Considerando que, de conformidad con el Tratado de Lisboa, la reducción de la pobreza y su erradicación a largo plazo constituyen el objetivo principal de la política de desarrollo de la Unión Europea;
- B. Considerando que el consenso europeo para el desarrollo, que firmaron la Comisión, el Consejo y el Parlamento constituye parte del acervo;
- C. Considerando que el programa para el cambio deberá dar respuestas a un mundo que ha cambiado profundamente y en el que la brecha entre ricos y pobres en todos los países continúa creciendo, en particular en los países en desarrollo;
- D. Considerando que en la Comunicación de la Comisión, los derechos humanos y la buena gobernanza siguen siendo condiciones indispensables para el desarrollo, lo que no excluye la búsqueda de un ritmo más adaptado a la situación de cada país;
- E. Considerando que, de conformidad con el Tratado de Lisboa, la aplicación de la política de desarrollo debe ser coherente, y que las medidas destinadas a promover el crecimiento económico en los países en desarrollo deben servir en primer lugar para luchar contra la pobreza y la exclusión;
1. Considera que el programa para el cambio constituye una innovación al privilegiar, entre otras cosas, el recurso al apoyo presupuestario, a la combinación de subvenciones y préstamos, así como a la promoción del sector privado; estima que el recurso a estos mecanismos debe contribuir ante todo a sacar a los ciudadanos de los países en desarrollo de la pobreza extrema y la dependencia;
 2. Toma nota de la intención de la Comisión de promover un «crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano», pero subraya que, desde el punto de vista del desarrollo, este nuevo instrumento no puede tener otro objetivo que el progreso económico y social al servicio de los más desfavorecidos;
 3. Reitera, en este contexto, el compromiso a favor de la inclusión social, así como la decisión de destinar al menos un 20% de la ayuda de la Unión a los servicios sociales básicos, definidos por las Naciones Unidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM);

¹ Textos aprobados P7_TA(2011)0320.

² Textos aprobados P7_TA(2011)0317.

³ Documento CIVEX-V-025, aprobado durante el 94º período de sesiones, 15 y 16 de febrero de 2012

4. Invita al Consejo a que desempeñe un papel de primer plano en el marco del diálogo interinstitucional con la Comisión y el Parlamento, en el espíritu del consenso europeo para el desarrollo;
5. Toma nota de que la Comisión concede a la pobreza un lugar destacado en su nueva política de «diferenciación»; observa, no obstante, que el 70% de las personas cuyos ingresos son inferiores al umbral de pobreza viven en países de renta media, y lamenta, por consiguiente, que los pobres sigan estando privados de los frutos del crecimiento económico en esos países;
6. Considera indispensable que los países de renta media dediquen una parte cada vez mayor de sus ingresos a fines sociales, para permitir, de este modo, que la Unión Europea reduzca gradualmente sus programas de desarrollo aún en curso;
7. Pide por ello a la Comisión que negocie una hoja de ruta para la reducción progresiva de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) con los países de renta media;
8. Estima indispensable celebrar una conferencia internacional con la participación de los países del grupo BRICS sobre la futura financiación de los ODM, por una parte, y la promoción de las cooperaciones triangulares en las que participen un donante del Norte, un país emergente y un país en desarrollo;
9. Apoya la intención de la Comisión de acordar apoyo presupuestario a un socio cuando este se comprometa, en el marco de un diálogo político, a centrar sus prioridades presupuestarias en objetivos de desarrollo de los sectores sociales de base;
10. Considera que las condiciones que rigen la utilización de la AOD en general, y el apoyo presupuestario en particular, deben ir acompañadas de un control democrático de los presupuestos por parte de los parlamentos, los organismos de control presupuestario y la sociedad civil en los países socios;
11. Considera que la Unión debe asumir plenamente la responsabilidad que le corresponde en su calidad de primer donante mundial de ayuda al desarrollo, y valorar y utilizar mejor su potencial político, así como aumentar su liderazgo a nivel internacional sobre las cuestiones relacionadas con el desarrollo utilizando de forma decidida las competencias que le confiere el artículo 210 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea para poner en marcha cualquier iniciativa útil destinada a promover la coordinación de las políticas en materia de cooperación al desarrollo de la Unión y de los Estados miembros, así como la concertación sobre sus programas de ayuda;
12. Lamenta que el programa para el cambio pretenda transformar el acervo constituido por la coherencia de las políticas para el desarrollo en la búsqueda de intereses comunes de la Unión y sus socios;
13. Recuerda que una sociedad civil activa es el mejor garante, tanto en el Norte como en el Sur, de una buena gobernanza democrática, de la responsabilidad del sector privado, así como de la mejora de la capacidad de reparto de los frutos del crecimiento económico;
14. Desea que el programa para el cambio precise el papel de la sociedad civil y de las

autoridades regionales y locales en tanto que actores importantes e independientes, no solo al servicio de la ejecución de programas o proyectos de desarrollo, sino también en tanto que actores de base en el proceso de formulación de las políticas de desarrollo;

15. Exige que todas las ayudas concedidas al sector privado con cargo a la AOD, ya sea en forma de donación o en combinación con préstamos, se inscriba en el marco de planes o estrategias nacionales de los países socios, y concentre las cantidades así concedidas en el desarrollo de los recursos humanos, el trabajo digno, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de servicios públicos incluyentes de calidad al servicio de la población;
16. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo, a la Comisión y al SEAE, así como a los Gobiernos y a los Parlamentos de los Estados miembros.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La política de desarrollo a la vista de las dinámicas de cambio

Desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000 se han acentuado cambios importantes que ya podían percibirse en esa época.

En el *plano económico*, el importante crecimiento que han registrado China, la India y Brasil tiende a desplazar el centro de gravedad económico de los países de economía madura hacia los *países emergentes*. *A pesar de su impresionante crecimiento económico, en estos países aún no se domina la pobreza*. La *globalización*, impulsada por un comercio mundial más liberalizado, y convertida en impresionante fuente de creación de riqueza, es de hecho el origen de un fenómeno sumamente curioso, ya que reduce las desigualdades entre los Estados, por un lado, y las aumenta al interior de los países, por decirlo así, de todos los países, industrializados o no, por el otro.

En el *plano demográfico*, si prolongamos las curvas de crecimiento, nuestro planeta ha pasado de 6 000 millones a 7 000 millones de habitantes en menos de diez años y superará los 9 000 millones en 2030, a pesar de la tendencia de ralentización demográfica en los países que tienen más de mil millones de habitantes. Este crecimiento de la población neutraliza una parte importante del crecimiento económico de sus países.

No cabe duda de que las fronteras se han hecho más permeables para los productos, pero tienden a hacerse infranqueables para las personas originarias de países en desarrollo que desean trasladarse a los países industrializados.

En cuanto al *continente africano*, observamos una verdadera voluntad de cambio en su conjunto, como dan testimonio en particular las grandes obras institucionales iniciadas por la Unión Africana, tanto a escala continental como regional. Estas cooperaciones entre los países africanos, que se inspiran en gran medida en el modelo de la construcción europea, tienen por finalidad organizar las respuestas a los retos en materia de seguridad, economía y política a escala regional. En relación con los países del África subsahariana, un número cada vez mayor de países celebran elecciones libres y aceptan el principio de la alternancia política. Si bien la *volatilidad de los precios* de los alimentos básicos se ha convertido en un factor de inestabilidad para sociedades enteras, se observan avances reales en materia de acceso a la atención sanitaria. No obstante, la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2015 sigue siendo ilusoria.

La Comunicación de la Comisión

En su discurso sobre «*An agenda for change*», el Comisario Piebalgs anuncia cambios importantes a nivel de la actuación europea en materia de cooperación al desarrollo, sin por ello abandonar las prácticas, enfoques y principios que demostraron su utilidad en el pasado. Cabe celebrar muy en particular que la Comisión mantenga su compromiso con el acervo que constituye el Consenso europeo para el desarrollo.

Con la «*Agenda for change*», la Comisión pretende hacer especial hincapié en la *calidad* de la ayuda. Por otra parte, la Comisión considera que es necesaria una mayor selectividad a la hora de elegir los países beneficiarios. De este modo, determinados países emergentes desaparecerán gradualmente de la lista de beneficiarios de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) europea, en vista de que su problema ya no es el de crear riqueza, sino más bien el de repartirla.

Con la «*Agenda for change*», la UE, que ya es el primer donante, pretende igualmente ser el mejor. Para ello, el Comisario Piebalgs indica tres ámbitos en los que la UE deberá destacar, a saber, la gobernanza, el «crecimiento económico sostenible e integrador» y el desarrollo de sistemas de protección social en los países en desarrollo. Por último, la Comisión tiene intención de proponer una mayor *programación común* a otros proveedores de fondos.

Propuestas

El Parlamento Europeo ya se pronunció de forma muy detallada sobre una serie de aspectos de la futura cooperación de la UE con los países en desarrollo al aprobar el informe «sobre el incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE».

El presente informe pretende más bien centrar el debate en algunos aspectos prioritarios indispensables para el éxito de la política de desarrollo de la UE.

1) Cifras fiables: una exigencia de sinceridad

Los fondos destinados a la lucha contra la pobreza pueden formar parte de la AOD. En cambio, los gastos realizados a otros fines no deberían serlo.

En otros términos, esto quiere decir que un préstamo concedido a un país en desarrollo, no rembolsado y anulado por el país donante, no debería asimilarse a la AOD, excepto si una evaluación posterior permite confirmar que dicho préstamo sirvió para reducir la pobreza. Sin embargo, la práctica actual consiste en inflar artificialmente las estadísticas relativas a la AOD, lo que da lugar, por consiguiente, a una apreciación errónea de la capacidad real de financiación del desarrollo de un país donante.

2) Crecimiento integrador, sí, pero...

Esta misma exigencia de sinceridad nos invita a abordar los incentivos financieros para apoyar el crecimiento integrador. La «*Agenda for change*» insiste con toda razón en el papel que desempeña el desarrollo económico en los países en desarrollo en tanto que motor potencial del progreso social. Sin embargo, algunos temen que los medios reservados al crecimiento integrador puedan servir, en su caso, a fines distintos de la lucha contra la pobreza. Debido a este riesgo parece prudente prever *salvaguardias*. En primer lugar, todos los proyectos que destinen medios importantes al crecimiento integrador deberían ser objeto de una evaluación para informarnos sobre su impacto real en lo referente a la reducción de la pobreza. En el caso de los países en desarrollo, la mayor parte de las personas más pobres

encuentran en dicho crecimiento sus medios de subsistencia. Por ello, el crecimiento integrador no podrá en ningún caso pasar por alto la *economía informal*.

3) Ventajas comparativas de la UE

Asimismo debe prestarse especial atención a los *nuevos actores* —en particular China y la India— por el impacto que tienen en la situación de los pobres en los países del Sur. Puesto que la política de desarrollo de la UE y de los Estados miembros ya es objeto de múltiples controles y evaluaciones, estaríamos finalmente en condiciones de apreciar mejor las ventajas comparativas de las diversas asociaciones en caso de que la acción de los emergentes sea también objeto de un examen crítico.

4) Una reflexión sobre la natalidad

Otro quebradero de cabeza: *las muy elevadas tasas de natalidad* en los países en desarrollo. Níger, con una tasa de crecimiento demográfico del 3,3%, necesita una tasa de crecimiento económico muy alta, ya que el producto interior bruto per cápita no podrá disminuir la pobreza sino a partir de un crecimiento superior a dicho porcentaje. Ahora bien, el control de la natalidad sigue siendo un tema sensible. Los medios de planificación familiar que habría que utilizar, en su caso, deberían ir acompañados de una serie de precauciones que respeten el principio de la dignidad humana y de los derechos individuales de cada ciudadana y ciudadano. Con toda la prudencia necesaria para abordar el problema de la natalidad, se deben buscar soluciones en el diálogo con actores con experiencia, conocimientos técnicos y habilidad demostrados, como es el caso del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

5) Por una reflexión estratégica independiente

Por todas estas razones, la Unión Europea asume, en su calidad de principal donante, una responsabilidad muy especial dentro de la comunidad internacional de los proveedores de fondos. Es la UE la que debería dejar su huella y utilizar su método en la cooperación de toda la comunidad internacional con los países en desarrollo. Al manifestar su voluntad de no ser solamente el principal, sino también el mejor de los actores del desarrollo, la UE debería dotarse de medios equivalentes a sus ambiciones. Para ello, la UE debería rodearse de los mejores asesores en materia de enfoque de la situación sobre el terreno, así como de una capacidad de reflexión estratégica. En suma, este ponente estima que no es posible prescindir de crear una *célula de reflexión independiente* que trabaje para todos los actores de la cooperación al desarrollo, sino dependiente —únicamente en el aspecto administrativo— de la Comisión. Esta célula de reflexión estaría destinada a aportar un valor añadido respecto a todos los organismos correspondientes que ya existen en los Estados miembros de la UE. En términos más claros, la misión de una célula de reflexión de este tipo consistiría en desarrollar constantemente la capacidad de análisis y asesoramiento de los actores del desarrollo a fin de obtener el valor añadido que podría aportar una política bien coordinada a escala de la UE.

6) Un sistema institucional perfectible

Cualquier adaptación toma su tiempo y requiere un nuevo punto de equilibrio político que, no obstante, aún estamos lejos de alcanzar. Los imperativos de coherencia, eficacia y

sostenibilidad de la cooperación exigen a cada uno de los actores, la Comisión y los Estados miembros, un compromiso sin falla, altura de miras y métodos de trabajo adecuados. Uno de los dos órganos legislativos de la UE, el Consejo, que representa a los Estados miembros, tiene asimismo la vocación de facilitar la búsqueda de la complementariedad entre las políticas nacionales y la Comisión. Habida cuenta de que más del 80% de la AOD de la UE depende aún, por lo que se refiere a su ejecución, de la responsabilidad directa de los Estados miembros, una buena coordinación del conjunto de las aportaciones, entre ellas las de la Comisión, sigue siendo aleatoria en vista de la falta de una mayor implicación de los Estados miembros en la política europea de desarrollo.

En 2005, la Comisión, el Parlamento y el Consejo definieron los aspectos fundamentales de la política de desarrollo de la UE en el marco del Consenso europeo de desarrollo. Todo lo que tiende a alejar la cooperación europea al desarrollo de ese Consenso debe seguirse con circunspección. Las capacidades de análisis y propuesta de la UE al servicio de esta política sufren el desafío permanente de tentativas para desviar la acción de desarrollo de la UE de su objetivo primordial que es la lucha contra la pobreza. El polo de desarrollo de la UE (Comisión, Consejo y PE) debe estar en condiciones de hacer frente a estas tentativas, en particular desde la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

La disolución de los servicios de desarrollo de la Comisión en el Servicio Europeo de Acción Exteriores —aún en curso según Lady Ashton—, que para algunos constituye una integración y una subordinación para otros, no resulta un hecho anodino. Este ponente considera que debemos mantenernos vigilantes mientras existan codicias por parte de otros departamentos de la Política Exterior de la UE. En un diálogo libre, franco y abierto, el Parlamento Europeo, entre otros, debería estar en condiciones de descubrir cualquier riesgo de deriva en esta materia en una fase precoz. Al ritmo de una reunión anual entre la Comisión de Desarrollo del PE y la Alta Representante para la política exterior de la UE estamos lejos de lograrlo. Si bien no debemos cuestionar la honorabilidad de los representantes del SEAE que han estado presentes e intervenido en todas las reuniones de la Comisión de Desarrollo, la verdadera dimensión del diálogo entre dicho servicio y el PE se debe a la presencia en dicha comisión de la Alta Representante que, habría que recordar, no abusa de su derecho de asistencia.

En cuanto a las reuniones del Consejo, lo que las distingue de las reuniones del Comité de Representantes Permanentes (COREPER) es la presencia de tres o cuatro ministros encargados del desarrollo que aún hacen el esfuerzo de asistir a dichas reuniones en Bruselas, las cuales no duran en principio más de tres horas. La ausencia media de más de veinte ministros en las reuniones del Consejo roza el grado cero de compromiso político.

De nada sirve ocultar estas insuficiencias estructurales del proceso decisorio de la política de desarrollo de la UE, lo que importa, en cambio, es ponerles remedio para dotar a Europa de la capacidad de actuar de conformidad con sus ambiciones a fin de que el principal donante mundial sea igualmente el mejor.