



LA POLÍTICA DE DESARROLLO: RESUMEN GENERAL

La política de desarrollo ocupa un lugar central en las políticas exteriores de la Unión. Sus objetivos son erradicar la pobreza, fomentar el crecimiento sostenible, defender los derechos humanos y la democracia, promover la igualdad de género y superar los desafíos ambientales y climáticos. La Unión actúa a escala mundial, donde es el principal donante. La cooperación con los Estados miembros de la Unión y la articulación con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas son clave para una ejecución eficiente de la ayuda.

BASE JURÍDICA

- Artículo 21, apartado 1, del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE): mandato general y principios rectores en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la Unión.
- Artículo 4, apartado 4, y artículos 208 a 211 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE).
- Artículos 312 a 316 del TFUE: asuntos presupuestarios.
- [Acuerdo de Cotonú](#) (para el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico —ACP) y varios acuerdos bilaterales de asociación (en virtud del artículo 217 del TFUE): acuerdos de cooperación específicos.

MARCO DE ACTUACIÓN

La Unión apoya a los países en desarrollo fomentando el desarrollo sostenible. El objetivo a largo plazo es la erradicación de la pobreza, meta que ha sido fundamental en la política exterior de la Unión desde la creación del [Fondo Europeo de Desarrollo](#) (FED) en el marco del Tratado de Roma de 1957. El FED cubría antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). En la actualidad, la Unión trabaja con unos 160 países de todo el mundo, centrándose en los países ACP, los países que aspiran a adherirse a la Unión, los socios de la vecindad oriental y meridional, Asia y América Latina.

La Unión y sus Estados miembros son en conjunto [el principal donante mundial](#) y en 2018 proporcionaron 74 400 millones de euros en ayuda oficial al desarrollo. La cooperación al desarrollo es una competencia compartida de la Unión: esta puede llevar a cabo una política común de desarrollo, siempre que ello no impida a los Estados miembros ejercer sus propias competencias en la materia. El nivel de cooperación es tal que las agencias de desarrollo de los Estados miembros ejecutan con frecuencia los programas financiados por la Unión.



La Unión se ha convertido en líder internacional en materia de coherencia política, esforzándose por integrar los objetivos de desarrollo en todas aquellas políticas que afectan a los países en desarrollo. A tal fin, adoptó en 2005 un compromiso político sobre coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD). En 2009, esta estrategia se agrupó en cinco ámbitos: 1) comercio y finanzas; 2) lucha contra el cambio climático; 3) garantizar la seguridad alimentaria mundial; 4) convertir la migración en una herramienta de desarrollo; y 5) reforzar las relaciones y las sinergias entre la seguridad y el desarrollo en el contexto de un programa mundial de consolidación de la paz. En un informe bienal de la Comisión se hace un seguimiento de los avances de la Unión en el ámbito de la CPD; [el más reciente](#) se publicó en enero de 2019.

La ayuda al desarrollo es un recurso limitado. Por ello, la Unión se ha comprometido con la eficacia de la ayuda y promueve relaciones estrechas con los países socios en cuanto a la programación y la ejecución de las acciones de desarrollo. Con esta perspectiva se adoptaron el «Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo», en 2007, y el «Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo», en 2011. Estas medidas guardan coherencia con las medidas internacionales acometidas en respuesta a la Declaración de París de 2005 de la OCDE, que promueve la apropiación, la armonización, la alineación, los resultados y la responsabilidad mutua en la ayuda al desarrollo. El marco internacional sobre la eficacia de la ayuda se ha revisado en dos ocasiones, con motivo del Programa de Acción de Acra (2008) y de la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2011).

A. La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible

La Unión participó activamente en la elaboración de la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), en la que se establece un nuevo paradigma mundial para contribuir a la erradicación de la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Aprobada en Nueva York en septiembre de 2015, es la continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con un nuevo conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) centrados en metas económicas, sociales, ambientales y de gobernanza que deben alcanzarse de aquí a 2030. La Unión y sus Estados miembros presentaron, en septiembre de 2019, un informe de síntesis conjunto por primera vez ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas. El documento se centra en las acciones de la Unión para hacer realidad la Agenda 2030 y se publicará cada cuatro años.

B. El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo y el Programa para el Cambio de la Unión

A raíz de la aprobación de la Agenda 2030, la Unión acordó una versión revisada del [Consenso Europeo sobre Desarrollo](#) de 2005, que se basaba en los ODM. El nuevo Consenso establece los principios fundamentales de los ODS y la estrategia para alcanzarlos, que servirán de guía para la política de desarrollo de la Unión y los Estados miembros durante los próximos quince años a través de sus políticas interiores y exteriores. La erradicación de la pobreza sigue siendo el objetivo primordial de la política europea de desarrollo. El 7 de junio de 2017, el presidente del Parlamento Europeo, el primer ministro de Malta, en nombre del Consejo de la Unión Europea



y los Estados miembros, el presidente de la Comisión Europea y la vicepresidenta de la Comisión/alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad firmaron el Consenso.

Con respecto a la dimensión interior, en noviembre de 2016, la Comisión publicó una Comunicación titulada «Próximas etapas para un futuro europeo sostenible», en la que se integran los ODS en el marco político europeo y las prioridades actuales de la Unión. Más allá de sus fronteras, la Unión se ha comprometido nuevamente con el objetivo de destinar el 0,7 % de su RNB a la ayuda al desarrollo, en consonancia con los compromisos asumidos en la Agenda de Acción de Adís Abeba (aprobada en julio de 2015), que sienta las bases necesarias para la aplicación de la Agenda 2030.

Por otra parte, la política de la Unión en materia de desarrollo en el actual periodo de programación 2014-2020 sigue el [Programa para el Cambio de la Unión](#). El Consejo aprobó este Programa en mayo de 2012 con el objetivo de aumentar los efectos de la política de desarrollo de la Unión. Establece que «la promoción de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la buena gobernanza, así como un crecimiento integrador y sostenible», son los dos pilares básicos de la política de desarrollo. El texto también señala que es preciso encauzar los recursos hacia los «países que más los necesiten», incluidos aquellos que están en situación de fragilidad y los países menos avanzados (PMA). Se introduce un nuevo principio de «diferenciación» para adaptar los volúmenes e instrumentos de ayuda a las necesidades específicas y los resultados gubernamentales de cada país.

C. Marco legislativo y financiero

Los instrumentos de financiación de la Unión para la acción exterior (véase el cuadro 1 a continuación) cambiarán como resultado de la negociación sobre el nuevo marco financiero plurianual 2021-2028 de la Unión (véase la ficha [1.4.3](#) al respecto), que se inició en 2018 y debería concluir a finales de 2019 o principios de 2020. En junio de 2018, la Comisión puso en marcha una propuesta de Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) que fusiona la mayoría de instrumentos vigentes. El Parlamento adoptó su posición en marzo de 2019 y el Consejo lo hará antes de que finalice 2019, en su calidad de colegisladores en este asunto.

D. Principales instrumentos financieros para la acción exterior

Cuadro 1: Sinopsis de los instrumentos financieros de acción exterior de la Unión (MFP 2014-2020)

Instrumento	Enfoque	Formato	Presupuesto
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)	América Latina, Asia Central, Sudáfrica y apoyo temático global	Geográfico y temático	19 700 millones EUR
Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	Dieciséis países de la vecindad europea y Rusia (cooperación regional y transfronteriza)	Geográfico	15 400 millones EUR
Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA)	Balcanes y Turquía	Geográfico	11 700 millones EUR



Instrumento de Asociación (IA)	Países industrializados	Geográfico	955 millones EUR
Instrumento para Groenlandia	Groenlandia	Geográfico	184 millones EUR
Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	Promoción de la democracia y los derechos humanos	Temático	1 300 millones EUR
Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IcSP)	Estabilidad política y consolidación de la paz	Temático	2 300 millones EUR
Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)	Seguridad nuclear	Temático	225 millones EUR
Recursos extrapresupuestarios			
Fondo Europeo de Desarrollo (FED)	Países ACP y países y territorios de ultramar (PTU)	Geográfico	29 100 millones EUR

De estos instrumentos, dos son particularmente importantes para la cooperación al desarrollo por su tamaño y foco de atención:

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) es una de las principales fuentes de financiación para el desarrollo del presupuesto de la Unión y cubre la cooperación al desarrollo con América Latina, países concretos de Oriente Próximo, Sudáfrica y Asia Central, Oriental, Meridional y Sudoriental. El ICD también contiene dos programas temáticos que abarcan a todos los países en desarrollo: el programa «Retos y bienes públicos mundiales», dotado con 5 100 millones de euros, y el programa «Organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales», dotado con 1 900 millones de euros. Una de las novedades más importantes en el ICD del periodo 2014-2020 ha sido la introducción del principio de «diferenciación». En total, 16 países de renta media (PRM) han dejado de ser admisibles para la financiación bilateral de la Unión basada en subvenciones, aunque pueden seguir acogándose a la cooperación regional y temática. A raíz de las negociaciones entre el Consejo y el Parlamento, cinco PRM (Cuba, Colombia, Ecuador, el Perú y Sudáfrica) se consideran «casos excepcionales» y siguen siendo admisibles a efectos de la cooperación. Turkmenistán e Irak, que han pasado a ser países de renta media-alta, también siguen recibiendo ayuda bilateral a título excepcional.

El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) es el mayor instrumento de desarrollo de la Unión, así como el más antiguo. Este fondo no forma parte del presupuesto de la Unión. Funciona en el marco del Acuerdo de Cotonú y cubre la cooperación con los países ACP y los países y territorios de ultramar (PTU) de la Unión. Sus ámbitos esenciales son el desarrollo económico, el desarrollo social y humano, y la integración y cooperación regional. El presupuesto del undécimo FED es de 29 100 millones de euros, incluidos 24 300 millones de euros para cooperación nacional y regional,



3 600 millones de euros para cooperación intra-ACP y 1 100 millones de euros para el instrumento de ayuda a la inversión ACP. Los fondos se asignan mediante un sistema de «programación rotatoria» en la que los países socios participan a la hora de determinar las prioridades y proyectos de cooperación. El Acuerdo de Cotonú vence en 2020 y a principios de octubre de 2018 se abrirán negociaciones sobre la futura relación entre la Unión y los países ACP, que deberían concluir antes de que venza el Acuerdo.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

- Marco jurídico. El artículo 209 del TFUE establece que «el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, adoptarán las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo». Esto hace que ambas instituciones estén en pie de igualdad y que el desarrollo sea una de las contadas políticas exteriores en las que el Parlamento asume tales competencias. La negociación sobre la regulación de los instrumentos de financiación exterior de la Unión, especialmente el ICD, ha puesto de relieve la importancia de la labor del Parlamento como colegislador y ha derivado en la creación de nuevos mecanismos para mejorar el control parlamentario. En 2014, la Comisión Europea y la Comisión de Desarrollo del Parlamento mantuvieron un diálogo estratégico por primera vez, permitiendo de este modo al Parlamento participar en el proceso decisorio en relación con los documentos de programación del ICD.
- Control parlamentario de la ejecución política. El Parlamento ha obtenido el derecho de formular preguntas a la Comisión e incluso objeciones a decisiones de ejecución si considera que las propuestas defienden causas distintas del desarrollo (como el comercio, la lucha contra el terrorismo, etc.) o que la Comisión se está extralimitando en sus competencias. El Parlamento también ejerce su control al debatir de forma periódica con la Comisión acerca de las políticas, tanto formal como informalmente. La [revisión intermedia](#) de los instrumentos de cooperación y desarrollo se produjo entre 2017 y 2018. El Parlamento participó en esta revisión en el marco del diálogo estructurado con la Comisión. El control del FED se lleva a cabo por medio de un proceso de examen político de los documentos de programación del FED por la Comisión de Desarrollo del Parlamento y a través de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE.
- Autoridad Presupuestaria. El Tratado de Lisboa establece que el Parlamento y el Consejo constituyen la Autoridad Presupuestaria conjunta de la Unión. Aunque el Consejo conserva el poder de decisión principal en lo que respecta al MFP, de siete años de duración, para su adopción resulta necesaria la aprobación del Parlamento (artículo 312 del TFUE). En el caso del presupuesto anual, el artículo 314 del TFUE establece un procedimiento que incluye sendas lecturas del Parlamento y del Consejo. Al término de estas lecturas, el Parlamento puede aprobar o rechazar el presupuesto. En el ámbito de la cooperación internacional, la Comisión de Desarrollo del Parlamento hace un seguimiento de las deliberaciones presupuestarias y formula sugerencias concretas respecto de las líneas presupuestarias incluidas en su ámbito de competencia. Sin embargo, el



Parlamento carece de competencias presupuestarias formales sobre el FED, dado que el importe global y la distribución se negocian en el nivel intergubernamental entre el Consejo y la Comisión, sin que la función del Parlamento vaya en este ámbito más allá del mero asesoramiento. Además, el Parlamento tiene derecho a aprobar la gestión presupuestaria de la Comisión en relación tanto con el presupuesto de la Unión como con el FED.

Gonzalo Urbina Treviño
11/2019

