

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 10.11.2010
COM(2010) 629 final

LIBRO VERDE

Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible

Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Política de desarrollo de gran impacto	6
2.1.	Aplicar una cooperación «de gran impacto».....	6
2.2.	Crecimiento orientado al desarrollo humano	7
2.3.	Fomentar la buena gobernanza.....	8
2.4.	Seguridad y fragilidad	9
2.5.	Hacer realidad la coordinación de la ayuda	10
2.6.	Coherencia de la política para el desarrollo	10
2.7.	Mejorar el impacto del apoyo presupuestario	11
3.	Una política de desarrollo catalizadora del crecimiento integrador y sostenible.....	11
3.1.	Asociación para un crecimiento integrador.....	12
3.2.	Impulsar la integración regional; continuar garantizando el comercio para el desarrollo.....	15
4.	Desarrollo sostenible, un nuevo vector	15
4.1.	Cambio climático, biodiversidad y desarrollo	16
4.2.	Energía y desarrollo	18
5.	Agricultura y seguridad alimentaria.....	20
6.	Conclusión.....	22

1. INTRODUCCIÓN

En 2000, los países desarrollados y en desarrollo adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): 8 objetivos centrales y otros subsidiarios para reducir la pobreza antes de 2015. Como han reconocido recientemente los líderes mundiales en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General celebrada en Nueva York del 20 al 22 de septiembre de 2010, pese a resultados dispares según objetivos y países, ha habido grandes logros y millones de personas han conseguido librarse de la pobreza.

No obstante, pese a la fortaleza del crecimiento económico en muchas partes del mundo, queda mucho por hacer y muchos países en desarrollo corren el peligro de retrasar su recuperación de los impactos negativos de la crisis económica y financiera. Aproximadamente 1 500 millones de personas viven aún en una pobreza extrema (la mitad en el África Subsahariana) y un sexto de la población mundial sufre de desnutrición. En muchos de los países menos desarrollados ha habido una recuperación frágil ante la actual crisis económica, con PIB que en general se han reducido en 2009. Los ODM señalan muy pocos progresos en la reducción de la mortalidad materna e infantil y la calidad de la enseñanza y las perspectivas de acceso a instalaciones sanitarias son problemáticas. Además, el progreso ha variado mucho según la región y en algunos casos la mayoría de la población no ha percibido los beneficios del desarrollo ni aun en países de fuerte crecimiento económico.

Por su parte, la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, en los últimos diez años, y especialmente desde la adopción del Consenso Europeo sobre Desarrollo¹ en 2005, ha duplicado el importe de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que proporciona y ha mejorado su actuación en el suministro de la ayuda; los Estados miembros han hecho causa común en los enfoques adoptados. Ha mejorado la eficacia de la ayuda², se han modernizado los sistemas de asociación y cooperación así como los instrumentos financieros y se han establecido mecanismos para mejorar la coherencia de la política para el desarrollo (CPD)³. Reconociendo que sus países asociados son los primeros responsables para definir sus propias estrategias de desarrollo sin dejar de subrayar el papel clave de la buena gobernanza, la UE ha evolucionado progresivamente desde un tipo de relación donante-beneficiario a una relación de asociación⁴ que implica enfoques contractuales basados en una política de diálogo y que vincula los resultados a programas o instrumentos de cooperación específicos.

En 2010, la UE adoptó una posición ambiciosa en apoyo de los ODM que incluía la confirmación del objetivo colectivo de destinar el 0,7 % de su RNB a AOD antes de 2015. La UE sigue siendo el mayor donante mundial. Esto ha marcado la diferencia en el terreno para millones de personas de todo el mundo. Sin dejar de reconocer la necesidad de mayores esfuerzos, la UE se siente orgullosa de estos logros; para la Unión, la ayuda al desarrollo sigue siendo cuestión de solidaridad, de compromiso y de interés mutuo. Y en efecto, el Tratado de Lisboa ha situado la política de desarrollo como uno de los objetivos centrales de la UE: el artículo 208 señala que «el objetivo principal de la política de la Unión en este

¹ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_es.pdf

² http://ec.europa.eu/development/how/aid_effectiveness_es.cfm

³ http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_es.cfm

⁴ En los últimos años, la UE ha establecido diversos acuerdos de asociación que regulan sus relaciones con los países en desarrollo y los países emergentes: por ejemplo, la Asociación Estratégica África-UE, el Acuerdo revisado de Cotonú con los países ACP, otros acuerdos estratégicos de la UE con economías emergentes y de transición o la Estrategia de Asia Central.

ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. 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».

La ayuda al desarrollo seguirá reclamando un compromiso financiero a largo plazo. Consiguientemente, es importante demostrar su pertinencia a los ciudadanos de la UE y ello por diversas razones, especialmente para trabajar en la erradicación de la pobreza y otros retos globales. El cambio climático está íntimamente relacionado con el desarrollo pues resalta la necesidad de la ayuda al desarrollo y exige centrarse en otros problemas de importancia como el acceso a la energía y la seguridad energética, la escasez de agua y la seguridad alimentaria. La ayuda al desarrollo necesita atajar esa gobernanza mala o débil que es un caldo de cultivo para el terrorismo, la piratería, el tráfico ilegal y la criminalidad; gestionar mejor los flujos migratorios posibilitando una migración legal acorde con las necesidades del mercado laboral, combatiendo la emigración ilegal y haciendo que la migración contribuya al desarrollo; fomentar el crecimiento económico en los países en desarrollo y acompañarlos en su integración en la economía mundial. En este marco, la educación y la toma de conciencia para el desarrollo cobran una importancia estratégica para obtener el apoyo de los ciudadanos europeos en la cooperación para el desarrollo.

El control del progreso de los ODM deja claro, por consiguiente, que el mundo necesita hacer más para apoyar los esfuerzos de los países para lograr los ODM, no solo en cuanto a niveles de AOD sino, lo que es al menos igual de importante, en cuanto al modo de conceder y utilizar la ayuda. Hay que señalar que por sí sola la ayuda nunca logrará librar de la pobreza a millones de personas. Aparte de garantizar y mejorar los servicios esenciales, la ayuda al desarrollo solo puede ser eficaz si ataja las causas profundas de la insuficiencia del progreso de los ODM. La ayuda no es una panacea; es uno de los varios flujos financieros que se destinan a los países en desarrollo. Debe abordar más bien las raíces de la pobreza que sus síntomas y sobre todo catalizar la capacidad de los países en desarrollo para generar un crecimiento integrador que permita a las personas contribuir al crecimiento económico y beneficiarse del mismo, y movilice sus recursos económicos, naturales y humanos en pro de estrategias de erradicación de la pobreza. Es, pues, cada vez más evidente que los ODM no se alcanzarán sin un crecimiento cada vez más integrador. Un aumento de la renta nacional bruta del 1 % en los países en desarrollo puede ser mucho más eficaz que un aumento en la ayuda a estos países. Puede mejorar significativamente la capacidad de los países en la reducción de la pobreza y tener un efecto multiplicador mediante la creación de empleo y la protección social.

Por ello, el logro de los ODM antes de 2014 debe seguir siendo la prioridad primera y principal de Europa, y el Consenso Europeo sobre Desarrollo señala los principios fundamentales que permiten avanzar en esta dirección⁵. La lucha contra la pobreza global es uno de los valores, objetivos e intereses esenciales de Europa. Y hay pruebas claras de que la búsqueda de este objetivo a nivel de la UE puede aportar un alto valor añadido, especialmente al garantizar una influencia y una presencia globales y coherentes en todo el mundo, al dar amplitud y peso político a las actuaciones y al facilitar una división del trabajo que lleva a un aumento de la eficiencia tanto en la UE como en los países asociados.

Dados los retos actuales, el presente Libro Verde pretende lanzar un debate sobre el mejor modo de que la UE apoye los esfuerzos de los países en desarrollo para acelerar el progreso hacia los ODM y sobre el modo de esforzarse para rentabilizar las nuevas oportunidades que

⁵ Especialmente enfoques generales para reducir la pobreza, control de las actuaciones y concertación a propósito de países asociados, coordinación y coherencia de las políticas.

se presentan para reducir la pobreza. El Libro Verde plantea preguntas en torno a cuatro objetivos principales que deben perseguirse en colaboración entre la UE y sus Estados miembros:

- **cómo garantizar un gran impacto a la política de desarrollo de la UE** de forma que cada euro gastado aporte la mayor plusvalía y rentabilidad, el mayor efecto movilizador y el mejor legado de oportunidades para las generaciones venideras;
- **cómo facilitar un crecimiento mayor y más integrador en los países en desarrollo** como medio de reducir la pobreza y brindar a todos la oportunidad de una vida decente y una perspectiva de futuro;
- **cómo fomentar el desarrollo sostenible como vector de progreso; y**
- **cómo lograr resultados duraderos en materia de agricultura y seguridad alimentaria.**

El presente Libro Verde se publicará en el sitio de Internet de la Comisión (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Las consultas durarán desde el 15 de noviembre al 17 de enero de 2011 y están abiertas a todos los interesados. Particulares, organizaciones y países pueden enviar sus contribuciones en forma de respuestas a las preguntas que se hacen en el documento o de comentarios a los asuntos abordados. Se valorarán especialmente las contribuciones de socios de la UE en los países en desarrollo.

Las contribuciones recibidas se publicarán, posiblemente de forma resumida, a no ser que al autor vea objeciones a la publicación de sus datos personales alegando que dicha publicación puede ir en detrimento de sus intereses legítimos. En tal caso, la contribución podría publicarse de forma anónima. De no ser así, la contribución no se publicará y, en principio, no se tendrá en cuenta su contenido. Desde que en junio de 2008 se inició el Registro de representantes de intereses (lobistas) como parte de la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, se pide a las organizaciones que lo utilicen para proporcionar a la Comisión Europea y al público en general información sobre sus objetivos, financiación y estructura. Según la política de la Comisión, las contribuciones de organizaciones se considerarán contribuciones individuales si las organizaciones no están registradas.

Las contribuciones deben enviarse a DEV-GREENPAPER-EUDEVPOL@ec.europa.eu. Las preguntas sobre la consulta pueden enviarse al mismo buzón electrónico a Comisión Europea, DG de Desarrollo, Unidad A/1, despacho SC-15 03/70, 1049 Bruselas, Bélgica.

El resultado de esta consulta se tendrá en cuenta en las propuestas de la Comisión relacionadas con la modernización de la política europea de desarrollo que se formularán en la segunda mitad de 2011 y en otras iniciativas de actuación en materias conexas.

2. POLÍTICA DE DESARROLLO DE GRAN IMPACTO

El impacto de la cooperación viene influido por toda una serie de factores que conforman el marco general de la política de desarrollo de la UE, incluyendo el contexto económico global, las propias políticas de los países asociados, la coherencia de las políticas de los donantes (en comercio, agricultura, migración, ayuda humanitaria, lucha contra el cambio climático, etc.) y el diálogo político que precede a las decisiones sobre programación de la ayuda. En ciertos países, la dimensión externa de las políticas de la UE tiene un impacto mayor en el desarrollo que la ayuda.

Dicho esto, las necesidades de financiación para cumplir con los ODM superan la financiación pública de que se dispone hoy, tanto a nivel nacional en los países en desarrollo como a nivel internacional a través de la cooperación para el desarrollo y la creciente cooperación Sur-Sur. Además, en el contexto económico y financiero actual, la necesidad de consolidación fiscal va a ejercer una presión creciente en los presupuestos de ayuda de los donantes. Es preciso estudiar seriamente soluciones innovadoras. Estas incluyen opciones que se consideran en el marco del debate sobre fuentes innovadoras de financiación⁶ «con potencial significativo de generación de recursos»⁷ y esfuerzos para mejorar el impacto de los actuales flujos de AOD.

Está claro que la ayuda europea debe suponer un fuerte valor añadido y una rentabilidad adecuada y que debe centrarse en áreas en que pueda demostrarse un valor añadido claro. Dicho sencillamente, quiere decir que, en todas las formas y en todos los sectores relevantes, la UE tiene que demostrar que sus programas de ayuda van a proporcionar el mayor impacto posible a largo plazo y que se van a utilizar como instrumento clave en el logro de los ODM y para el desarrollo ulterior a estos. Esto supone ante todo concentrarse en cuatro requisitos fundamentales subyacentes: el desarrollo humano y la seguridad como condiciones previas de todo desarrollo de un país, el crecimiento y la integración social para todo compromiso duradero. Son estas condiciones necesarias y complementarias en las que tenemos que trabajar con coherencia.

2.1. Aplicar una cooperación «de gran impacto»

Es importante que los objetivos esbozados se reflejen en todas las fases del ciclo de programación y gasto de manera que se invierta en proyectos en que todo euro gastado, sea de ayuda al desarrollo, financiación de lucha contra el cambio climático u otros presupuestos de ayuda, revierta en efectos movilizadores y crecimiento para el país asociado. La UE y los Estados miembros pueden estudiar distintas condiciones que cumplir en los programas/proyectos/ayudas por lo que se refiere a:

i) valor añadido;

⁶ COM(2010) 549 y COM(2010) 700

⁷ Conclusiones del Consejo sobre los objetivos de desarrollo del milenio con miras a la reunión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se celebrará en Nueva York, y para después de la misma – Ayudar a que se alcancen los objetivos de desarrollo del milenio para 2010, Documento del Consejo 11080/10 de 14 de junio de 2010

ii) requisito previo de coordinación de la UE antes de la aprobación de subvenciones/programación a través, por ejemplo, de un documento de la UE de estrategia por países;

iii) demostración de que los programas/subvenciones/presupuesto propuestos tendrán un efecto movilizador de, por una parte, reformas y políticas sólidas y, por otra, de otras fuentes de financiación (por ejemplo, implicando al sector privado o movilizándolo recursos fiscales nacionales).

Además, el seguimiento y la evaluación sobre los resultados de la ayuda así como los resultados de la misma tendrán una importancia creciente en un contexto de consolidación fiscal a medida que los presupuestos de ayuda reciban mayores presiones. Aumentar la responsabilidad y visibilidad de la contribución de la UE muestra también a sus socios que la UE cumple con sus compromisos internacionales. Por ello necesitamos demostrar convincentemente los logros de la cooperación al desarrollo de la UE. Esto exige esfuerzos redoblados para reforzar los sistemas de seguimiento y evaluación y las obligaciones de notificación tanto en la UE como en sus países asociados.

1. *¿Cómo pueden la UE y sus Estados miembros desarrollar un conjunto de directrices sobre programación y gasto que exijan el cumplimiento de cierto número de condiciones (valor añadido, coordinación, impacto) para todos los programas/proyectos/ayudas?*
2. *¿En qué buenas prácticas existentes a nivel de la UE o de Estado miembro podemos basarnos?*
3. *¿Cómo pueden adecuarse, detectarse y notificarse el impacto, la responsabilidad y la visibilidad máximos de los diversos flujos de ayuda (de fuentes públicas y privadas, de presupuestos de acción exterior de distintas políticas)?*

2.2. Crecimiento orientado al desarrollo humano

Sin una población que goce de seguridad alimentaria, instruida y en buena salud, un país nunca crecerá ni se liberará de la pobreza. El crecimiento económico debe ser integrador socialmente si queremos que produzca beneficios duraderos de desarrollo, lo que requiere que todas las políticas sean coherentes y equilibradas. La reducción de las desigualdades mediante generación de recursos, incluidos empleos productivos y dignos, igualdad entre sexos, protección social y acceso universal a la educación y a la formación profesional de calidad, un sistema de educación superior flexible que proporcione los recursos humanos necesarios y servicios de atención sanitaria son factores clave para reducir la pobreza, alcanzar los ODM y contribuir a la cohesión social, a los derechos humanos y a la paz.

Estas serán y deberán ser las prioridades de la UE y de los Estados miembros en su labor de desarrollo en los países más necesitados.

Basándose en su sólida experiencia de apoyo al desarrollo humano y social y trascendiendo los ámbitos tradicionales de actividad, la UE puede hoy considerar cómo integrar mejor su preocupación por la capacitación, la innovación, la creatividad y la creación de empresas en un enfoque general de las políticas sociales y cómo dar su apoyo en políticas activas del mercado laboral, en la agenda de fomento de un trabajo digno y en el desarrollo de sistemas de protección social nacional eficaces.

4. *¿Cómo pueden la UE y los Estados miembros garantizar que la ayuda en educación y atención sanitaria esté mejor enfocada e incrementa su impacto y eficacia para el desarrollo humano y el crecimiento?*
5. *¿Cómo debe apoyar la UE el desarrollo en los países asociados de capacidades que sintonicen con las características y necesidades de los mercados laborales locales, incluido el sector informal? ¿Cómo puede contribuir a ello un enfoque global de las migraciones de la UE?*

2.3. Fomentar la buena gobernanza

La experiencia demuestra que, sin buena gobernanza, el efecto de los programas de ayuda es de efecto limitado y que siempre es extremadamente complicado lograr una cooperación de gran impacto. La gobernanza democrática, el respeto de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, el imperio de la ley y la consolidación institucional y estatal forman parte integral de las estrategias de cooperación de la UE.

Una gobernanza eficaz exige una sana gestión financiera de los recursos y mecanismos eficaces de prevención, control y sanción/reparación para luchar contra la corrupción y el fraude. El fomento de la transparencia, la responsabilidad y la participación en la toma de decisiones desempeña también un papel central, especialmente a través de la función del Parlamento, un sistema judicial independiente y organismos de auditorías. También debe hacerse hincapié en potenciar la capacidad normativa de los gobiernos para establecer un entorno favorable a los negocios que emplee del mejor modo posible los recursos domésticos y atraiga inversiones nacionales y extranjeras, junto con mecanismos para garantizar que los beneficios del crecimiento alcancen a todos los sectores de la sociedad. En este sentido puede valorarse la experiencia de la UE sobre transición. Las organizaciones de la sociedad civil son también socios imprescindibles. En su diálogo político con las autoridades nacionales, la UE promueve normas mínimas que permitan la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y fomenta un auténtico diálogo entre actores públicos y privados.

El diálogo entre socios y el acento en ofrecer incentivos para reformas con obligación de resultados son los principales principios del enfoque actual de la UE. Esto se consigue integrando indicadores de progreso en las revisiones periódicas de las asignaciones de ayuda y en los programas específicos o con apoyo presupuestario. La UE se ha decantado ya por una programación de la ayuda contractual y basada en la demanda, en la forma, por ejemplo, de la Iniciativa de buena gobernanza⁸ con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), el contrato ODM⁹ y las cláusulas de gobernanza en los acuerdos de asociación de la UE con países ACP y países de Asia, América Latina y de la Vecindad Europea. La dimensión regional del fomento de la gobernanza es importante para garantizar una mejor aceptación de las reformas y la legitimidad de las mismas.

Sin embargo, el esfuerzo continuo por utilizar la ayuda para catalizar mejoras en la gobernanza como parte integral de las asociaciones de desarrollo debe seguir siendo una prioridad de la política de desarrollo de la UE y en algunos países asociados queda mucho por hacer. Esto da lugar a una serie de preguntas sobre el mejor modo de avanzar en la utilización

⁸ Véase en particular el documento de trabajo de la Comisión sobre «Supporting democratic governance through the governance initiative: A review and the way forward» (Apoyar la gobernanza democrática mediante la iniciativa de gobernanza: Revisión y progreso) - SEC(2009) 58 de 19.11.2009.

⁹ http://ec.europa.eu/development/how/aid/mdg-contract_es.cfm

de la ayuda para fomentar la gobernanza. Por ejemplo, si bien las asignaciones plurianuales por país *ex ante* permiten ciertas previsiones en la financiación de los países en desarrollo, debe procurarse decantarse hacia nuevos enfoques que ofrezcan incentivos para reformas y para movilizar recursos internos.

6. *¿Cómo puede la UE adaptar su enfoque, sus instrumentos y sus indicadores en apoyo de reformas de gobernanza en los países o regiones en desarrollo?*
7. *¿Cómo y en qué medida debe la UE integrar más incentivos de reforma en su proceso de asignación de ayuda, tanto en los programas nacionales como en los temáticos?*
8. *¿Cómo debe la UE impulsar marcos sólidos de evaluación y seguimiento de los resultados de desarrollo alcanzados por los países receptores?*

2.4. Seguridad y fragilidad

Sin paz y seguridad, Estado de Derecho, legislación adecuada y predecible o finanzas públicas saneadas nunca podrá la ayuda ofrecer a las personas un futuro a largo plazo. Es un principio consagrado tanto en la Estrategia de Seguridad Europea como en el Consenso Europeo sobre Desarrollo. Además, una relación estrecha entre la política de desarrollo de la UE y la actuación externa más amplia de la UE es vital para garantizar la eficacia de la ayuda, basada en un enfoque bien coordinado y económicamente racional a nivel de la UE y los Estados miembros. Esto es particularmente cierto en Estados frágiles, situaciones postconflictivas y en países en que una combinación de factores abonan o fomentan la violencia social y el extremismo violento.

Las disposiciones institucionales adoptadas en la UE después del Tratado de Lisboa brindan la posibilidad de un enfoque europeo más completo y mejor coordinado para abordar las causas profundas de los conflictos y apoyar a los países asociados en sus esfuerzos por fundar estados pacíficos, democráticos, legítimos e integradores.

Especialmente, la UE, por medio del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en colaboración con los servicios correspondientes de la Comisión, puede desear establecer estrategias coherentes y abarcadoras que vinculen la diplomacia de alerta rápida y la diplomacia preventiva con medidas de respuesta a la crisis a corto plazo (gestión de crisis humanitarias, diplomáticas, civiles y militares) e instrumentos y políticas a más largo plazo (de cooperación al desarrollo, comercio, medio ambiente y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad ante las catástrofes naturales, migración, etc.). Estas podrían también incluir un componente de desarrollo adecuado para abordar la gobernanza, la construcción del Estado y otras reformas ligadas al desarrollo y necesarias para mantener la paz y la estabilidad e impulsar los derechos humanos.

En este contexto, la coherencia y la adecuada articulación con actividades relacionadas con la acción humanitaria son fundamentales para reducir la vulnerabilidad de los países propensos a la crisis, para reforzar su capacidad de reacción y para una transición eficaz entre la respuesta de emergencia y la recuperación.

9. *¿Cómo debe la UE abordar el nexo entre seguridad y desarrollo, especialmente en países frágiles y propensos al conflicto, y hacer mayor hincapié en la gobernanza democrática, los derechos humanos, el Estado de Derecho, la justicia y la reforma del sector de la seguridad al programar actuaciones de desarrollo?*
10. *¿Cómo puede la UE coordinar mejor las acciones de desarrollo al programar intervenciones de seguridad?*
11. *¿Cómo puede la UE abordar mejor el reto de asociar el socorro, la rehabilitación y el desarrollo en situaciones de transición y recuperación?*

2.5. Hacer realidad la coordinación de la ayuda

La coordinación eficaz de los programas de ayuda es una obligación jurídica de la Unión y sus Estados miembros. El artículo 210 del Tratado de Lisboa dispone que «con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales». La importancia de coordinar la ayuda con otros donantes ha quedado consagrada en el Consenso Europeo sobre Desarrollo, el Código de Conducta¹⁰ y el Marco Operativo¹¹ basado en la agenda de eficacia de la ayuda internacional (Declaración de París y Programa de Acción de Accra)¹².

Sin embargo, hasta ahora, una coordinación verdaderamente eficaz de la ayuda en la fase de coordinación es más la excepción que la regla.

La coordinación debe ser más sistemática y eficaz, como reconoce el Consejo¹³, que ha invitado a la Comisión a «presentar una propuesta al Consejo antes de 2011 para la sincronización gradual de los ciclos de programación de la UE y de los ciclos nacionales de los países socios basada en las estrategias de desarrollo de estos y teniendo en cuenta sus ciclos de programación». La Comisión quiere impulsar este mecanismo en 2011.

12. *¿Cuáles son los mejores modos y estructuras, jurídicos y prácticos, para hacer realidad la eficacia de la ayuda y los documentos de la UE de estrategia por países? ¿Cuál es el mejor modo de dar efecto práctico al Tratado de Lisboa y a las conclusiones al respecto del Consejo de 14 de junio?*

2.6. Coherencia de las políticas para el desarrollo

La coherencia de la política de desarrollo es un requisito jurídico con arreglo al Tratado de Lisboa¹⁴. Políticas en áreas como el comercio, la pesca, la agricultura, la migración, el cambio climático y la energía, por nombrar algunas, pueden tener un impacto considerable en la capacidad de los países más pobres para reducir la pobreza y crecer.

¹⁰ Conclusiones del Consejo sobre «Código de conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo», doc. 9090/07 de 15.5.2007.

¹¹ El Código de conducta de la UE sobre división del trabajo y complementariedad y el Marco operativo sobre eficacia de la ayuda.

¹² <http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>

¹³ Conclusiones del Consejo sobre los ODM, 14 de junio de 2010.

¹⁴ Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE: «... 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».

En el «Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio», publicado por la Comisión el 21 de abril de 2010¹⁵, la Comisión subraya que «la UE también apoya el cumplimiento de los ODM adaptando el resto de las políticas para que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Durante los últimos cinco años, la UE ha establecido mecanismos *a priori* y *a posteriori* con este fin, que incluyen evaluaciones de impacto que examinan los efectos externos de las propuestas estratégicas. El programa de trabajo relativo a la CPD fija objetivos e indicadores concretos de los progresos realizados en la ejecución de los compromisos de la UE en términos de CPD en una serie de políticas que tienen incidencia en los cinco desafíos globales siguientes: comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migración, y seguridad». El Plan es una herramienta usada como orientación en el proceso decisional de la UE, que implica sobre todo a la Comisión, el Consejo y el Parlamento, sobre un amplio campo de asuntos, no ligados exclusivamente al desarrollo, que afectan a los países en desarrollo.

Un enfoque en la línea del progreso sería utilizar el Programa de Trabajo del CPD de manera más proactiva y en una fase anterior de preparación de nuevas iniciativas. Se precisan mayor trabajo y más consultas para traducir este compromiso en un programa concreto de actuación. En particular, subsiste el reto clave de desarrollar más los enfoques actuales para evaluar el impacto concreto de las políticas de la UE en los objetivos de desarrollo.

13. *¿Qué medidas prácticas y políticas pueden adoptarse en la UE para mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo? ¿Cómo evaluar mejor el progreso y el impacto?*

2.7. Mejorar el impacto del apoyo presupuestario

El apoyo presupuestario es un modo de ejecutar la ayuda al desarrollo consistente en dar apoyo financiero a la hacienda pública de los países receptores. En los últimos años, el apoyo presupuestario (general o sectorial) ha cobrado importancia a nivel de la UE para apoyar políticas financieras económicas y públicas sólidas y para reformar la planificación de los países asociados. La Comisión se ha comprometido a garantizar que el apoyo presupuestario se utilice selectivamente y con la efectividad, eficacia e impacto mayores posibles.

Dada la importancia de garantizar una revisión completa de la utilización de este importante instrumento, la Comisión ha adoptado, el 19 de octubre de 2010, un Libro Verde sobre «El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países»¹⁶. Este aspira a ser un documento de consulta pública amplia que reúna opiniones y pruebas de interesados relevantes sobre el modo en que la experiencia adquirida pueda llevar en el futuro a un mejor uso del apoyo presupuestario tanto en la Comunidad como en los Estados miembros.

3. UNA POLÍTICA DE DESARROLLO CATALIZADORA DEL CRECIMIENTO INTEGRADOR Y SOSTENIBLE

El objetivo subyacente de la ayuda es obrar de catalizador, apoyar el crecimiento de los países asociados y especialmente contribuir a crear un entorno favorable para un crecimiento sostenible e integrador que permita a dichos países liberarse de la pobreza. El crecimiento

¹⁵ http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_ES.PDF

¹⁶ COM(2010) 586 final
<http://ec.europa.eu/development/how/consultation/index.cfm?action=viewcons&id=5221>

económico, si es integrador socialmente, es más eficaz en la reducción de la pobreza que los incrementos en AOD.

Hay muchos factores que convergen en el entorno favorable al crecimiento: la estabilidad política y macroeconómica, la buena gobernanza, la seguridad, el respeto de los derechos humanos, un marco normativo y empresarial dúctil apto para generar empleos productivos y dignos, una población instruida, sana y creativa, un uso sostenible de recursos naturales escasos, infraestructuras económicas, una aplicación de normas laborales esenciales y una participación eficaz y benéfica en el comercio internacional.

La UE está ya trabajando en todos esos campos en sus asociaciones vigentes con países en desarrollo. Pero es preciso reflexionar sobre el modo de mejorar aun más su impacto en el crecimiento, no como fin en sí mismo sino como medio de erradicar la pobreza.

Naturalmente, la capacidad de los países en desarrollo para aspirar a políticas de buena gobernanza potenciadoras del crecimiento varía considerablemente. La cooperación orientada al crecimiento será más adecuada para países que están embarcándose en políticas de factores potenciadores del crecimiento y atentos a un crecimiento socialmente integrador, mientras que países más necesitados situados en un ciclo de conflictos o en situación frágil precisan la continuidad de instrumentos de desarrollo más tradicionales. Las divergencias entre países y regiones puede, pues, llevar a que se desarrollen nuevos enfoques que mejoren la cooperación con países dispuestos a comprometerse en nuevos tipos asociativos sin dejar de apoyar en cuanto sea necesario las estrategias centradas en la buena gobernanza y la reducción de la pobreza. De ahí la importancia del sistema de políticas específico de cada país, que reconoce sus retos especiales, sin dejar de trabajar en asociación, respetando el control del proceso, centrándose en los resultados y garantizando la responsabilidad mutua.

Además, la actuación de la UE debe coordinarse mejor y concentrarse en áreas en que realmente suponga un valor añadido. El Tratado de Lisboa y los nuevos ajustes institucionales de la política exterior y de seguridad común, así como nuevas competencias vinculadas con áreas de interés para el desarrollo¹⁷, brindan oportunidades para una política estratégica de desarrollo más afinada en un marco amplio de acción exterior más eficaz.

En el fomento de una política de desarrollo que actúe de catalizador del crecimiento integrador son particularmente relevantes los aspectos siguientes.

3.1. Asociación para un crecimiento integrador

Un entorno empresarial predecible, transparente, basado en normas y no discriminatorio, combinado con el apoyo a la inversión en sectores productivos y oportunidades de mercado, es necesario para atraer y retener inversiones nacionales y extranjeras. Se plantea, pues, la cuestión de si la UE debe estudiar nuevas **estrategias conjuntas de crecimiento integrador** en asociación con agrupaciones de entidades o agrupaciones regionales de países en desarrollo que impliquen también a interesados del sector privado - empresas, fundaciones, centros académicos y organizaciones de la sociedad civil en general, etc.-, comprometidos todos en el objetivo de lograr progresos mensurables en aspectos en que puedan trabajar de consuno. Estas estrategias conjuntas pueden desarrollarse en el marco de acuerdos formales de asociación vigentes entre la UE y grupos de países en desarrollo y, por supuesto, con países concretos.

¹⁷ Como inversiones o migraciones.

Los actores del sector privado son una fuerza y un componente del desarrollo con múltiples funciones de intermediarios en conflictos, proveedores de servicios y donantes o prestatarios por derecho propio, con las que aportan perspectiva y valor añadido. Debe mantenerse un diálogo regular con ellos como el que lanzó la Comisión¹⁸ para alcanzar un consenso sobre los retos venideros y las áreas más necesitadas de cambio.

Tales estrategias conjuntas pueden basarse en diferentes prioridades, conviniendo la UE y los países asociados en responsabilidades respectivas claras y resultados como:

- Fomento y apoyo de inversiones productivas y sostenibles, tanto extranjeras como nacionales, en los países en desarrollo más pobres, especialmente en los que no se benefician de un aumento del comercio y que actualmente no atraigan grandes flujos inversores. Las posibilidades incluyen ayuda que movilice inversiones de infraestructuras auxiliares como acompañamiento de inversiones privadas (p. ej., para comercializar productos) y de apoyo a proyectos cuyo nivel de riesgo dificulte atraer la financiación privada, en su caso, en forma de financiación de riesgos compartidos. Dicha inversión no debe tanto apoyar el desarrollo de actividades industriales existentes, especialmente industrias extractivas, como centrarse en actividades de valor añadido superior, especialmente industrias postextractivas. Debe también procurar beneficiar al máximo número de ciudadanos del país en cuestión.
- El acceso al capital y a un crédito abordable, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME) y las microempresas, tiene una importancia central para apoyar el crecimiento de la agricultura, la industria y los servicios locales, impulsando un equilibrio entre ayuda e instrumentos financieros. En situaciones en que el acceso a la financiación nacional es difícil o inexistente, la UE podría prestar más apoyo para una evolución gradual del sistema bancario nacional y de los mercados locales de capitales que permita que inversores nacionales o extranjeros participen en operaciones con un impacto claro en el desarrollo, lo que no harían de otro modo a causa de los riesgos que ello implica. Esto podría lograrse, por ejemplo, mediante un fondo o mecanismo integrado de la UE, gestionado conjuntamente por las instituciones de la UE y bancos de desarrollo europeos e instituciones financieras que ofrecieran préstamos subvencionados, ayuda técnica y financiera, si fuera necesario, y participación en los riesgos, de forma estrechamente coordinada, para fomentar las inversiones privadas en los países en desarrollo.
- Marco jurídico y normativo. La facilidad o el coste de constituir una nueva empresa, especialmente una PYME, o de gestionar una existente, tienen un papel muy importante. Ello afecta no solo a las formalidades de registro iniciales sino, por ejemplo, al posterior cumplimiento de las obligaciones fiscales, la lucha contra la corrupción y la fuga de capitales fuera del país y los problemas de licencias. La ayuda de la UE, tanto financiera como técnica, puede apoyar reformas en este terreno basadas en compromisos y en la determinación de introducir mejoras por parte de los países asociados. Esto incluye también la protección de las inversiones, procesos transparentes y abiertos de registro y cierre de negocios y modalidades de ejecución de los contratos abordables y fiables. Debido a las crecientes presiones de la demanda global, está cobrando importancia la gobernanza de derechos relacionados con la explotación, gestión o enajenación de recursos

¹⁸ El *Diálogo Estructurado sobre la participación de la sociedad civil y las autoridades* se lanzó en marzo de 2010 y terminará en mayo de 2011.
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

naturales, incluidos la tierra, el agua, las materias primas o las pesquerías. No obstante, el progreso en este terreno depende en gran parte de la determinación de los países asociados.

- Innovación: La cooperación y la capacitación científica y tecnológica, así como la inversión en conocimiento, innovación y nuevas tecnologías pueden desempeñar un papel clave para un crecimiento integrador acelerado y para liberar a la gente de la pobreza. Uno de los mayores retos de los países en desarrollo es localizar y explotar las áreas en que tienen una ventaja comparativa, sobre todo para poder competir con países emergentes más grandes. Así pues, las medidas específicas de cada país para fomentar el desarrollo y la transferencia de tecnologías que puedan traducirse en negocios viables son de importancia primordial para multiplicar el número de oportunidades inversoras. El impacto potencial de crecimiento de las industrias culturales y de creación en la economía local de muchos países en desarrollo debe también recibir una atención especial. La protección y aplicación de los derechos de propiedad intelectual en sintonía con las obligaciones internacionales y teniendo en cuenta los niveles y necesidades de desarrollo pueden desempeñar un papel importante para apoyar la innovación. Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden tener una capacidad de transformación enorme y acelerada en todos los terrenos socioeconómicos y son notablemente rentables en la prestación de servicios como la atención sanitaria, la educación, la gestión energética y medioambiental, los sistemas de transporte, la administración pública o los servicios comerciales y financieros¹⁹.
- Trabajo digno y protección social: Una desigualdad acusada disminuye el ritmo de reducción de la pobreza y tiene efectos negativos considerables en el crecimiento económico. Al reducir la desigualdad y apoyar a las personas menos favorecidas, la protección social fomenta las inversiones en capital humano, potencia la productividad, mejora la estabilidad sociopolítica y contribuye a la creación de instituciones sólidas. Es necesario contar con un programa integrado de empleo y crecimiento integrador centrado en capacidades, productividad y un entorno normativo que favorezca los negocios. En la UE, la cooperación con los países de América Latina, por ejemplo, la cohesión es un objetivo central y se considera un elemento clave del crecimiento integrador.

En todos estos campos, el respeto de los derechos humanos y los baremos de sostenibilidad social y medioambiental deben garantizarse haciendo referencia al Pacto Mundial de la ONU y las directrices de la OCDE, sea mediante acuerdos o reglamentos sectoriales, como los de aplicación, gobernanza y comercio en el sector forestal²⁰, los acuerdos de asociación pesqueros, la Iniciativa de transparencia de industrias extractivas²¹ o el proceso de Kimberley²², o en forma de responsabilidad social corporativa²³ y rendición de cuentas. Estas iniciativas deben completar, sin sustituirlos, los esfuerzos emprendidos para potenciar el entorno empresarial a nivel del país y subsanar las deficiencias regulatorias y de aplicación de las normas.

¹⁹ Gracias a avances tecnológicos significativos y a la evolución del mercado, hay hoy más de 3 000 millones de teléfonos móviles en uso en los países en desarrollo y diez vez más usuarios de Internet que en el año 2000.

²⁰ <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>

²¹ <http://eiti.org/>

²² <http://www.kimberleyprocess.com/>

²³ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

14. *¿Cómo y en qué medida debe la ayuda de la UE apoyar proyectos de inversión industrial en países en desarrollo y cómo hallar un equilibrio correcto entre el desarrollo de los intereses extractores o energéticos y en la promoción de sectores postextractivos e industriales?*
15. *¿Cómo puede lograr la UE que el apoyo al desarrollo económico garantice una integración social justa de los beneficios y aporte una mejor protección de los derechos sociales y económicos, incluidos la aplicación de normas laborales básicas y una mayor responsabilidad corporativa?*
16. *¿Qué medidas tomar - y cómo diferenciarlas mejor - para apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por implantar un entorno económico apto para fomentar los negocios y especialmente las PYME?*
17. *¿Qué medidas o estructuras pueden desarrollarse con los países asociados y las instituciones europeas e internacionales para proporcionar apoyo financiero y, en su caso, financiación a bajo coste y garantías financieras para apoyar dicho crecimiento?*
18. *¿Qué instrumentos podría emplear la UE para fomentar la creatividad, la innovación y la transferencia de tecnologías y garantizar aplicaciones viables de las mismas en los países en desarrollo?*

3.2. Impulsar la integración regional; continuar garantizando el comercio para el desarrollo

Impulsar la integración regional

El éxito de la Unión Europea en el establecimiento de una sociedad pacífica y próspera y en la ampliación de los confines geográficos de la Unión ha consistido en integrar progresivamente sus mercados jurídica, económica, financiera, política y fiscalmente. Centrándose en las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energías ha logrado desarrollar el comercio y avivar el crecimiento. La Unión ha comprobado que la clave del crecimiento y el desarrollo comienza por un mercado regional integrado y vibrante.

En los países en desarrollo, incluidos los de África, Asia Sudoriental, Asia Oriental y América Latina, está emergiendo un proceso similar pero en una fase de desarrollo muy anterior. La parte mayoritaria del comercio africano se realiza con países no africanos y hay fragmentación y solapamientos de agrupaciones regionales así como conexiones de infraestructuras deficientes entre los miembros de una misma agrupación regional.

Sin embargo, en los últimos años se ha acelerado en muchas regiones el progreso hacia una integración regional efectiva. Tal progreso se ha centrado básicamente en aspectos económicos (igual que la UE se centró en la integración económica en sus primeros años). No obstante, también en el terreno político, la Unión Africana, por ejemplo, ha dado últimamente pasos importantes con relación a la paz, la arquitectura de seguridad y la mediación regional.

19. *¿Cómo puede la experiencia de la UE aprovechar mejor a las regiones deseosas de reforzar su integración?*

Continuar garantizando el comercio para el desarrollo

Para liberar plenamente su potencial económico, la experiencia muestra que los países en desarrollo necesitan aplicar una mezcla y un ritmo de reformas en política nacional e internacional adaptadas a sus propias necesidades. El desarrollo suele suponer la liberalización progresiva del comercio de bienes y servicios en un entorno favorable a los negocios que facilite la integración en la economía mundial y regional.

La UE ha sido uno de los mercados más abiertos del mundo para los países en desarrollo. Junto con sus Estados miembros, es uno de los principales suministradores de ayuda para el comercio, alcanzando en 2008 una cota de 10 400 millones EUR, lo que supone un incremento de 3 400 millones (48 %) desde 2007. A lo largo de los años, la UE ha desplegado instrumentos comerciales para apoyar el bienestar social y económico en los países en desarrollo.

Los objetivos clave para un futuro inmediato son seguir garantizando la coherencia entre la política comercial de la UE y los objetivos de la cooperación para el desarrollo, celebrar acuerdos globales de cooperación y comercio que favorezcan el desarrollo con diversos países en desarrollo, continuar reforzando sobre el terreno los esfuerzos y el impacto de la ayuda por comercio y explorar las sinergias posibles entre las estrategias comerciales nacionales y regionales.

20. *¿Qué hacer para lograr una mayor coherencia entre las políticas comerciales y las de desarrollo de la UE?*
21. *¿Cómo mejorar las disposiciones de ayuda para el comercio optimizando su potencial movilizador y ampliando las actividades económicas sostenibles en los países en desarrollo para conseguir un mayor crecimiento?*

4. DESARROLLO SOSTENIBLE, UN NUEVO VECTOR

Los países en desarrollo serán probablemente uno de los principales vectores del crecimiento global en las próximas décadas; tanto en términos económicos como de población. Un crecimiento acelerado y general presenta retos enormes para la sostenibilidad medioambiental, la adaptación al cambio climático y las medidas para atenuar este, pero es obvio que la necesidad de abordar el cambio climático no puede justificar una limitación de los esfuerzos por liberar de la pobreza a los ciudadanos más desfavorecidos del mundo.

4.1. Cambio climático, biodiversidad y desarrollo

El cambio climático es uno de los mayores retos que afectan en este siglo a los países en desarrollo y plantea los mayores obstáculos para alcanzar los ODM. Liberar a la gente de la pobreza exigirá hacer que haya más personas con acceso a la energía, Esto llevará a un enorme aumento del consumo energético y consiguientemente a un gran impacto en las emisiones de gas de efecto invernadero y en el medio ambiente mundial. Por ello, el desarrollo sostenible debe ser central en nuestra política de desarrollo y en nuestra política ante el cambio climático para que la acción contra el cambio climático favorezca, más que dificulte, el potencial de crecimiento de los ciudadanos más desfavorecidos del mundo.

El desarrollo basado en una economía sostenible podría proporcionar muchas posibilidades de crecimiento a los países en desarrollo. El modo más eficaz de lograr esto es integrar el cambio climático en el desarrollo. Un enfoque estratégico que aborde el desarrollo desde la perspectiva del cambio climático combinando medidas de atenuación, adaptación y reducción

del riesgo de catástrofes y acciones preventivas, tiene una importancia crucial; iniciativas que mezclen un desarrollo con baja emisión de carbono y una planificación estratégica con capacidad de recuperación aportarán múltiples beneficios a los países en desarrollo²⁴.

El desarrollo sostenible requiere estrategias que aborden los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Desde el punto de vista medioambiental, la sostenibilidad debe abordar el uso y la gestión de recursos naturales, especialmente la tierra, el agua, los bosques y la biodiversidad. Para garantizar un desarrollo sostenible, sería esencial integrar las prioridades de adaptación y orientarse hacia un desarrollo con baja emisión de carbono.

Las economías de los países en desarrollo dependen en gran medida de la explotación de recursos naturales como la agricultura y las materias primas. Al mismo tiempo, cada vez se acepta más que los ecosistemas, como bosques y humedales, desempeñan un papel importante como activos económicamente productivos que generan flujos de bienes y servicios beneficiosos. Consiguientemente, es imprescindible entender qué dependientes pueden ser los negocios de los servicios de biodiversidad y ecosistemas y considerar todo el impacto que puede tener la pérdida de biodiversidad en el desarrollo de nuevos productos, nuevos empleos y nuevas tecnologías. El estudio «Economía de ecosistemas y biodiversidad» hizo tomar conciencia de este reto al cuantificar el valor económico de una amplia gama de servicios proporcionados por la naturaleza que en los modelos económicos convencionales carecían de precio.

Hay un convencimiento creciente de que la gestión de ecosistemas naturales como sumideros de carbono y recursos de adaptación es una solución climática necesaria, eficaz y relativamente rentable. Se precisan distintas estrategias de gestión para reducir la emisión de gas de efecto de invernadero modificando la utilización del suelo y para apoyar servicios de ecosistema que son vitales para la adaptación al cambio climático. Las áreas protegidas, en particular, desempeñan un papel muy importante en el desarrollo de medidas nacionales para atenuar el cambio climático y adaptarse a él, por lo que es esencial aumentar la protección de dichas áreas así como la cobertura y gestión general de las mismas.

La inclusión e integración de los problemas climáticos en la política de desarrollo tiene aspectos financieros. En la Conferencia de Copenhague, la UE comprometió 7 200 millones EUR de financiación rápida para 2010-2012 en medidas de atenuación y adaptación, que comprendían la reducción del riesgo de catástrofes y actuaciones preventivas en países propensos a las catástrofes. Los países desarrollados se comprometieron también a movilizar conjuntamente 100 000 millones de US\$ al año antes de 2020 a partir de una variedad de recursos que incluían recursos energéticos alternativos, con la condición de que los países en desarrollo aplicaran medidas significativas de atenuación y fueran transparentes en cuanto a sus emisiones de gas de efecto de invernadero. Una asignación equilibrada entre financiación de adaptación y atenuación debe contribuir a aumentar la capacidad de reacción de las economías en desarrollo ante el cambio climático y apoyar una orientación hacia un desarrollo con baja emisión de carbono²⁵. Aunque la adaptación continuará siendo financiada preferentemente con subvenciones y, en un primer momento, busca ayudar a los países en

²⁴ Como se expone en el Informe de Progreso - África 2010, es imperativo que los países africanos...tengan en cuenta el clima en sus estrategias de desarrollo.

²⁵ El trabajo actual sobre reducción de emisiones de zonas forestales que se realiza en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es particularmente relevante, sobre todo si se combina con iniciativas como la de Aplicación de la legislación, el buen gobierno y el comercio en el sector forestal para mejorar la gobernanza forestal en los países asociados.

desarrollo a desarrollar planes nacionales de adaptación, las acciones de atenuación necesitarán también apoyarse en créditos blandos y cofinanciación del sector privado. Así pues, la financiación del clima y el desarrollo debe centrarse también en reforzar la capacidad de atraer, a todos los niveles de la sociedad, inversiones en tecnologías de baja emisión de carbono y prácticas sostenibles de utilización del suelo.

22. *Dada la relación estrecha entre cambio climático, biodiversidad y desarrollo, y dadas las nuevas oportunidades que brindan la financiación y los mercados climáticos, ¿cómo integrar mejor en la política de desarrollo de la UE la adaptación al cambio climático y la reducción del riesgo de catástrofes para lograr economías con mayor capacidad de reacción y sostenibles y asegurar la protección de los bosques y la biodiversidad?*

4.2. Energía y desarrollo

Uno de los muchos retos del desarrollo sostenible, el acceso universal a la energía sostenible, es un elemento clave. De hecho, el acceso generalizado a la energía constituye una condición previa para cumplir la mayoría de los ODM: el acceso a una energía fiable y de precios estables, y especialmente a la electricidad, es un vector de erradicación de la pobreza vital para la salud, la educación, la agricultura y el desarrollo económico. Son estos retos que reclaman soluciones innovadoras y son muchas las oportunidades positivas que pueden derivarse de un desarrollo que tenga en cuenta la perspectiva climática, de estrategias de cooperación y de inversiones en desarrollo sostenible.

En la África Subsahariana, menos del 30 % de los ciudadanos tienen acceso a electricidad de red que, para aquellos que tienen acceso a ella, suele ser una fuente de energía poco fiable, con apagones e interrupciones demasiado frecuentes y demasiado prolongadas. Esta situación la comparten muchos otros países en desarrollo y tiene consecuencias enormes para el desarrollo social y económico y especialmente para la posibilidad de lograr los ODM.

En las últimas décadas han oscilado enormemente los precios del petróleo. Esto ha tenido efectos enormes sobre economías frágiles y en desarrollo, especialmente para aquellas que dependen en gran medida del petróleo, tanto más cuanto que los generadores alimentados por petróleo tienen un papel importante, en parte ante la falta de fuentes de electricidad fiables. Al cabo, debido a la falta de suministros de electricidad fiables, el carbón es el combustible de cocina habitual, lo que redundará en problemas sanitarios y de deforestación generalizados.

Sin embargo, hay que señalar que muchas áreas de los países en desarrollo representan lugares ideales para desarrollar energías renovables como electricidad hidráulica, eólica, fotovoltaica y energía solar concentrada, debido en especial a los excelentes recursos naturales disponibles (agua, luz solar). Además, si no hay infraestructuras energéticas y hay soluciones renovables que puedan suministrarse fuera de la red, pueden reducirse los costes generales. En muchos aspectos, al invertir en energías renovables locales y competitivas en muchas partes de los países en desarrollo, es posible dar saltos tecnológicos. Además, introducir soluciones modernas para la producción y distribución de energía permitiría ganancias importantes en la eficacia energética. La tecnología moderna puede lograr reducciones importantes de emisiones de gas de efecto de invernadero y mejorar sustancialmente las condiciones medioambientales locales. Sobre esto último, Europa puede desempeñar un papel fundamental aportando conocimientos técnicos. Donde haya infraestructuras, puede lograrse un acceso más generalizado a la energía aumentando su rendimiento e interconectándolas.

Combinando un desarrollo de la UE de gran efecto multiplicador y la financiación rápida de Copenhague mencionada para fomentar las inversiones en electricidad renovable en países en desarrollo, puede darse un gran salto en el suministro de energía sostenible a los países más pobres del mundo. El desarrollo de energía renovable en estos países, especialmente los PMD, supone una ventaja adicional y muy importante para el desarrollo al reducir su dependencia y vulnerabilidad a precios extremadamente volátiles del petróleo.

La UE está tiene un equipamiento único para proporcionar esta ayuda. Es el primer productor de tecnologías de energía renovable. Europa tiene la mayor experiencia en medidas jurídicas y administrativas necesarias para catalizar inversiones en energía renovable, debido también al hecho de ser la única región del mundo que impone objetivos jurídicamente vinculantes para todos sus Estados miembros. La UE se ha comprometido a cubrir con energías renovables antes del 2020 el 20 % de sus necesidades energéticas.

Por último, las inversiones en energía, por sí mismas, no implican ayudas con subvenciones significativas. Esto es importante; la financiación del desarrollo por sí sola nunca podrá financiar los cientos de miles de euros en inversión necesarios para suministrar electricidad sostenible a todos los ciudadanos. De hecho, en principio, dichas inversiones pueden ser rentables. Multiplicar los efectos presupuestarios de la UE con fondos procedentes de donantes e instituciones financieras, incluidos los del sector privado, puede así ser más fácil de lograr en este sector que en otros.

Hay, pues, que examinar si la UE y los países en desarrollo o las agrupaciones regionales deben obrar conjuntamente, en el marco de las asociaciones vigentes, para poner en práctica **programas conjuntos que suministren energía sostenible a todos los ciudadanos de forma gradual.**

Tales programas, que implican un desarrollo con gran efecto de palanca de los fondos para el desarrollo y el cambio climático de la UE, y en los que deben participar la UE y los países en desarrollo, la industria energética y las instituciones financieras de la UE, pueden intentar fijar un calendario de actuaciones conjuntas e incluir reformas en países con rentas reducidas, en forma de protección de la inversión, fiscalidad y colaboración con las instancias locales. Las actuaciones deben basarse en otras que se realicen en acuerdos de asociación energética como la Asociación Energética UE-África. La actuación en el sector renovable puede suponer una parte considerable de la solución a las necesidades energéticas de los países en desarrollo pero necesitará integrarse indisolublemente en una política energética más amplia que cubra, por ejemplo, la eficiencia energética, las redes y la infraestructura y garantice suministros eficaces y el desarrollo de otras fuentes de energía más «tradicionales». La cooperación debe estar abierta a donantes externos a la UE e instituciones internacionales y podría centrarse, por ejemplo, en los puntos siguientes:

- Financiación. Durante la reciente crisis financiera ha sido difícil para los promotores de proyectos de energía renovable conseguir financiación comercial en la UE, pese a la existencia de un marco administrativo y jurídico favorable. Conseguir financiación para proyectos de mayor riesgo en los países en desarrollo, donde no se dan tales condiciones administrativas y jurídicas, es prácticamente imposible.
- Condiciones normativas y administrativas estables. Sin condiciones estables y predecibles que permitan y fomenten la inversión por parte de empresas privadas, no se dará inversión aunque se disponga de instrumentos financieros apropiados. Esto va desde la red energética, los impuestos o el derecho de sociedades a las normas de planificación. Exige

también disposiciones legales que permitan la libre competencia en los mercados de suministro de energía. Exige asimismo normas regulatorias claras, justas y eficaces que garanticen la recuperación de costes y protejan a los consumidores.

- Conocimientos técnicos, educación y formación. En muchas partes de los países en desarrollo, las instalaciones de formación técnica son inadecuadas o inexistentes. Sin una fuerza de trabajo bien formada, desde ingenieros eléctricos a obreros especializados, la energía renovable no podrá desarrollar su potencial. La creación de empleo es un beneficio central de cualquier avance en ese sentido pero la formación y la capacitación reclamarán un auténtico esfuerzo.
- Mercados regionales. En muchos casos será importante poder vender electricidad traspasando fronteras, especialmente en grandes proyectos hidráulicos. Ello exigirá acuerdos regionales claros y una estabilidad normativa.

23. *¿Cómo puede actuar mejor la UE para ayudar a los países en desarrollo en su esfuerzo para lograr energía sostenible para todos sus ciudadanos? ¿Qué papel podría tener, por ejemplo, un programa conjunto UE-África para suministrar electricidad sostenible a cada ciudadano de forma gradual, que combinara la financiación para el desarrollo y el cambio climático con estímulos crediticios de instituciones financieras de desarrollo?*

5. AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria sigue siendo un reto clave para las poblaciones rurales y urbanas en muchos países en desarrollo donde el 75 % de la población depende aún de la agricultura. Se calcula que la producción agrícola mundial debería aumentar un 70 % para alimentar a una población mundial que, según las previsiones de las Naciones Unidas, crecerá hasta los 9 000 millones de personas para 2050. El hambre afecta al desarrollo humano, a la estabilidad social y política y a toda perspectiva de alcanzar los ODM. Las últimas tendencias de los precios en los mercados mundiales de alimentos han subrayado el reto continuado que ello supone, especialmente para los países en desarrollo importadores de alimentos.

Desarrollo y seguridad alimentaria van a la par; la experiencia demuestra que la reforma agrícola y la capacidad de alimentar a la población de un país es condición previa de un desarrollo más amplio y una reducción de la pobreza. La mayoría de los pobres y hambrientos del mundo viven en zonas rurales en que la agricultura constituye la principal actividad económica. En estas zonas predomina la agricultura de minifundio.

En África, por ejemplo, los pequeños agricultores producen un 80 % de los alimentos que se consumen en el continente. Pero la agricultura tiene también un gran potencial para estimular un crecimiento generalizado de la renta en los países en desarrollo; el crecimiento en PIB generado por la agricultura es hasta cuatro veces más eficaz para reducir la pobreza que el crecimiento que generan otros sectores²⁶. La inversión en seguridad alimentaria mediante la implantación de normas técnicas sanitarias y fitosanitarias estimula aun más la seguridad alimentaria y la salud humana. La protección de la biodiversidad y los servicios ligados al ecosistema son también clave para garantizar una agricultura sostenible y contribuir a una nutrición adecuada. La agricultura tiene vínculos importantes con otros sectores y su

²⁶ <http://www.ifad.org/hfs/>

crecimiento tiene un efecto multiplicador sobre toda la economía. Además, una agricultura bien gestionada es un factor importante para atenuar retos medioambientales como la deforestación, la degradación del suelo, la escasez de agua y el cambio climático. Una producción agrícola acelerada de bajo consumo potenciará también una estabilidad de precios global con la existencia de zonas de producción variadas y fiables.

Una iniciativa de la UE para capitalizar la inversión en agricultura integradora, intensiva, sostenible y ecológicamente eficiente puede por ello crear una situación de beneficios generalizados: un crecimiento verde potenciado con bajas emisiones y una estabilidad social incrementada²⁷. Para que esto tenga éxito, debemos considerar la producción dentro de una cadena de valor con acceso adecuado a la financiación, la transformación y los mercados. En este sentido, asociaciones público-privadas podrían desempeñar un papel importante.

El objetivo de lograr una cooperación «de gran impacto» en la naturaleza es particularmente relevante para la agricultura y la seguridad alimentaria. Especialmente, la experiencia demuestra la necesidad de abordar este reto de forma amplia, teniendo en cuenta toda la cadena de creación de valor: investigación y ampliación de la formación de los agricultores, acceso al suelo, abonos adecuados, métodos de riego, transporte a los mercados, almacenamiento, financiación, servicios bancarios y seguros y capacidad transformadora. La investigación y la innovación pueden desempeñar un papel clave para cambiar el ritmo y potenciar una producción de alimentos en respuesta a la demanda, participativa y adaptada a las necesidades y prioridades de los beneficiarios. La UE cuenta con gran capacidad técnica en agricultura sostenible en circunstancias variadas y con amplias redes de contacto con los países en desarrollo.

Por ello, la UE debe convertir la agricultura y la seguridad alimentaria en caso de referencia para realizar una cooperación de alto impacto y fomentar un crecimiento integrador y verde concentrando sus esfuerzos en lograr que, cuando se conceda ayuda, se tenga en cuenta toda la cadena de producción. Esto puede hacerse con programas de la UE centrados en la cadena o trabajando mejor y más estrechamente con los países asociados y otros donantes para aunar esfuerzos. La cooperación, en asociación con donantes externos a la UE e instituciones internacionales, podría centrarse, por ejemplo, en la investigación e innovación en respuesta a la demanda, en la gobernanza sectorial y en las cadenas de creación de valor, la agricultura regional y los mercados de alimentos.

Este enfoque amplio de la agricultura y la seguridad alimentaria debe también tener en cuenta la dimensión nutricional. Pruebas científicas recientes demuestran que la desnutrición traba los esfuerzos de desarrollo y socava el crecimiento económico con pérdidas de hasta el 3 % del PIB. Es la primera causa de mortalidad infantil y, para quienes sobreviven a la desnutrición, puede tener efectos irreversibles en su desarrollo mental y físico. Abordar la nutrición tiene un «efecto multiplicador» para alcanzar los ODM.

Por último, tanto para combatir de forma general la inseguridad alimentaria como en su dimensión nutricional, los productos de la pesca pueden también tener un papel importante. Por ello, la UE y los países en desarrollo comparte el interés de promover una pesca

²⁷ Como se expone en la Comunicación «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria» - COM(2010) 127 – y en las Conclusiones conexas del Consejo de 10.5.2010:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/foraff/114357.pdf

sostenible, que incluya sistemas eficaces de seguimiento, control y vigilancia, y un desarrollo sostenible de la acuicultura. En este sentido, el papel de los acuerdos de asociación pesquera y las organizaciones regionales de gestión de la pesca es esencial.

24. *¿Cómo puede la política de desarrollo de la UE contribuir mejor a potenciar la seguridad alimentaria preservando a la vez las cualidades medioambientales? ¿Qué políticas y programas son más aptos para la inversión en agricultura y pesca del pequeño propietario y el sector privado?*
25. *¿En qué áreas estratégicas debe implicarse la UE, especialmente en relación con África? ¿Cómo puede la UE incentivar un tratamiento agroecológico en la explotación y en la intensificación sostenible de la agricultura, en la pesca sostenible y en la agricultura?*
26. *¿Cómo debe la UE apoyar la lucha contra la desnutrición?*

6. CONCLUSIÓN

La Comisión está comprometida en proseguir la modernización de la política de desarrollo de la UE y de sus programas de gasto para que aporten un mejor valor añadido, rentabilidad y eficacia. Después del presente Libro Verde y basándose en las respuestas recibidas, la Comisión presentará una Comunicación sobre modernización de la política de desarrollo de la UE que tratará, entre otros aspectos, de la oportunidad de revisar el Consenso Europeo sobre Desarrollo.-