



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.7.2005
COM(2005) 311 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Propuesta de

**DECLARACIÓN CONJUNTA
DEL CONSEJO, DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DE LA COMISIÓN**

La política de desarrollo de la Unión Europea

«El consenso europeo»

{SEC(2005) 929 }

ÍNDICE

Introducción	4
<u>Primera parte: La estrategia de la Unión Europea para el desarrollo</u>	6
1. Una visión común del desarrollo.....	6
1.1. El alcance de la política de desarrollo.....	6
1.2. Valores que vinculan a la Unión	6
1.3. La reducción de la pobreza: un objetivo inscrito en la agenda internacional	6
1.4. Los demás objetivos de la Unión en materia de desarrollo.....	7
1.5. El desarrollo: estrategia para una globalización equitativa.....	8
1.5.1. Los vínculos entre el desarrollo y la seguridad.....	8
1.5.2. ...entre el desarrollo y las migraciones.....	8
1.5.3. ...entre el desarrollo y el comercio	8
1.5.4. ...entre el desarrollo y el medio ambiente	9
1.5.5. ...entre el desarrollo y la dimensión social de la globalización.....	9
2. Principios compartidos.....	9
2.1. Un apoyo al rendimiento	9
2.2. La participación de la sociedad civil.....	10
2.3. Un diálogo político en profundidad	10
2.4. Un compromiso con los Estados frágiles	10
3. Acciones centradas en un marco temático común	11
4. Una traducción operativa de la estrategia común	12
4.1. Aumentar los recursos financieros	12
4.2. Intensificar la eficacia de la ayuda	12
4.2.1. Actuación conjunta para una mayor coordinación, armonización y alineamiento	12
4.2.2. Incrementar la calidad de la ayuda, incluso mediante mecanismos innovadores y flexibles.....	13
4.3. Garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo	14
<u>Segunda Parte: Orientaciones para la aplicación de la política de desarrollo por la Comunidad</u>	14

<u>ANEXO - Segunda parte: Orientaciones para la ejecución de la política de desarrollo por la Comunidad</u>	15
1. Papel específico de la Comisión	15
2. Planteamiento diferenciado en función de los contextos y las necesidades.....	15
2.1. Diferenciación en la ejecución de la cooperación al desarrollo	15
2.2. Criterios transparentes para la asignación de recursos.....	17
3. Prioridades elegidas en concertación con los países socios	17
3.1. Principio de concentración y mantenimiento de la flexibilidad.....	17
3.2. Contribución de la Comunidad a la ejecución del marco temático común.....	17
3.3. Refuerzo del planteamiento de integración.....	24
3.4. Apoyo a las iniciativas globales y a los fondos mundiales	24
4. Gama de modalidades en función de las necesidades y las realizaciones.....	25

La política de desarrollo de la Unión Europea

«El consenso europeo»

INTRODUCCIÓN

1. El reto principal al que se enfrenta la comunidad internacional hoy en día es lograr que la globalización sea una fuerza positiva para toda la humanidad, pues, si bien es cierto que ésta ofrece grandes oportunidades, en la actualidad, tanto sus beneficios como las cargas que impone están desigualmente repartidos. La actuación de la UE en el ámbito del desarrollo se inscribe, por lo tanto, dentro de la lógica de un mejor control de la globalización y tiene por objeto el aprovechamiento óptimo y un reparto más equitativo de sus beneficios desde una perspectiva de paz y de estabilidad mundial. La elaboración de una agenda internacional de desarrollo¹ se produjo paralelamente a la escalada del terrorismo internacional y de los conflictos en los países más pobres; al notable aumento de los flujos migratorios, incluidos los refugiados y los desplazados, y al incremento de los tráfico ilícitos y de las amenazas globales contra el medio ambiente.
2. La acción exterior de la Unión refleja su identidad de agente y socio mundial que actúa para promover sus objetivos y sus valores, consolidar la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y los principios del Derecho internacional; preservar la paz y prevenir los conflictos; apoyar el desarrollo sostenible, y fomentar la buena gobernanza mundial.

Esta acción está llamada también a integrar la dimensión exterior de las políticas internas de la Unión y, por lo tanto, a representar el modelo europeo. La coherencia y la sinergia entre ambas dimensiones – interna y externa – son las condiciones indispensables para el progreso del programa prioritario de la Unión, cuyos objetivos son la prosperidad, la seguridad y la solidaridad en el marco de un desarrollo sostenible.
3. La política de desarrollo es la esencia de la acción exterior de la UE. Al concentrarse en el objetivo primordial de erradicar la pobreza, contribuye a la realización de los objetivos sociales, medioambientales y de seguridad de la Unión, y a un mejor control de la globalización. Al inscribirse en el marco de una estrategia internacional, el desarrollo es, junto con la seguridad, el comercio y el medio ambiente, uno de los ámbitos en los que el compromiso de la Unión con el multilateralismo resulta más operativo². Al trabajar conjuntamente sobre otros aspectos de la acción exterior de la

¹ Programas de actuación adoptados con ocasión de las conferencias de las Naciones Unidas de los años 90 en el ámbito social, económico, medioambiental y de los derechos humanos. Declaración y Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), Monterrey (2002), Johannesburgo (2002) y Nueva York (septiembre de 2005).

² Ejemplos de acciones en favor del multilateralismo en esos cuatro ámbitos: la UE desempeñó una función decisiva en la creación de la Corte Penal Internacional, la ratificación del Protocolo de Kyoto para el medio ambiente, el establecimiento del Programa de Doha para el Comercio y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Pekín para la igualdad de género, la Conferencia de Bruselas sobre los países menos avanzados y la elaboración del Consenso de Monterrey sobre la financiación del desarrollo.

UE como la política de vecindad y las asociaciones estratégicas en otras partes del mundo, la política de desarrollo garantiza una acción exterior coherente y eficaz.

4. Reducir la pobreza en el mundo a la mitad, hasta 2015, es el gran reto de los próximos años. La UE proporciona el 55 % de la ayuda al desarrollo en el mundo³. En 2002, en Monterrey, y más recientemente, con vistas a la cumbre que las Naciones Unidas tienen previsto celebrar, en Nueva York, en septiembre de 2005, la UE hizo hincapié en su voluntad de contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se comprometió a aumentar su esfuerzo de ayuda al nivel del 0,56 % de la RNB en 2010, a fin de alcanzar el 0,7 % en 2015. La Unión es también el socio comercial más abierto hacia los países menos avanzados y los demás países de baja renta.
5. Los principios de asociación y de respeto de las responsabilidades propias de los países socios para con su desarrollo, los valores fundamentales y el marco de objetivos autorizado a nivel multilateral comprometen tanto a los Estados miembros como a la Comunidad. La eficacia de la ayuda europea puede y debe incrementarse mediante un esfuerzo renovado de coordinación y armonización. Sobre esas bases, el «consenso europeo» define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el marco de principios comunes en el que la Unión y sus veinticinco Estados miembros llevarán a cabo sus respectivas políticas de desarrollo, con un espíritu de complementariedad.

Este marco común es objeto de la primera parte de la Declaración propuesta en la presente Comunicación; la segunda parte de la Declaración ofrece orientaciones para la aplicación de ese marco común en el plano de la política comunitaria.

6. La Comisión invita al Consejo y al Parlamento a adherirse a esta visión común del desarrollo, por considerar que una declaración tripartita contribuirá grandemente a lograr los objetivos de coherencia y de eficacia propuestos en el ámbito de la acción exterior de la Unión.

³

La UE contribuye también en un 55 % a la AIF-14.

PRIMERA PARTE

LA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA EL DESARROLLO

Esta primera parte de la Declaración especifica los objetivos y los principios con respecto a los cuales los Estados miembros y la Comunidad se comprometen en torno a una visión común.

1. UNA VISIÓN COMÚN DEL DESARROLLO

La UE es un agente de peso en la escena internacional cuya ambición es ser una fuerza positiva para el cambio y contribuir a un mejor control de la globalización y a un mejor reparto de las oportunidades y las riquezas que genera. Su actuación coadyuva a los esfuerzos de los propios países en desarrollo.

1.1. El alcance de la política de desarrollo

La política de desarrollo de la Unión está dirigida a todos los países en desarrollo beneficiarios de la ayuda pública al desarrollo con arreglo a la lista establecida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE⁴.

1.2. Valores que vinculan a la Unión

La UE se asienta sobre valores comunes a todos sus Estados miembros que afirma y fomenta en sus relaciones con el resto del mundo. Entre esos valores se encuentran el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos. Partiendo de esos valores, la Unión se esfuerza por construir asociaciones con los terceros países y las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que comparten los principios de la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La política de la UE en materia de desarrollo se inscribe en el marco de los principios y los objetivos de su acción exterior; propicia el multilateralismo como expresión del reparto de responsabilidades de todas las naciones del mundo en lo que se refiere a la gestión del desarrollo y de los riesgos que amenazan la seguridad mundial; opera en el marco de las Naciones Unidas y fomenta un sistema de normas, instituciones e instrumentos internacionales creados y aplicados por la comunidad internacional, principalmente para el comercio, la arquitectura financiera internacional, el trabajo y el medio ambiente.

1.3. La reducción de la pobreza: un objetivo inscrito en la agenda internacional

La agenda internacional de desarrollo sintetizada en la Declaración del Milenio de septiembre de 2000 – que se centra en el desarrollo social y humano, los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, la estrecha relación entre el desarrollo y el medio ambiente, y los vínculos entre el comercio y el desarrollo – define un marco de actuación con el que la Unión se encuentra plenamente comprometida. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio concretan

⁴ En la actualidad, 151 países (incluidos los territorios de la lista del CAD) para un total de aproximadamente 5 000 millones de personas.

los compromisos políticos asumidos por todos los países miembros de las Naciones Unidas con arreglo a un calendario que deberá permitir una progresión sustancial en cada país hasta 2015.

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

- (1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- (2) Lograr la enseñanza primaria universal
- (3) Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
- (4) Reducir la mortalidad infantil
- (5) Mejorar la salud materna
- (6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- (7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- (8) Establecer una asociación mundial para el desarrollo

La Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible completaron esos compromisos al afirmar, en concreto, la importancia de la asociación y del reparto de responsabilidades entre los países industrializados y los países en desarrollo, de los progresos que se han de realizar en materia de gobernanza y del equilibrio necesario entre los tres pilares del desarrollo sostenible: económico, social y medioambiental. La estrategia para la reducción de la pobreza debe apoyarse en los compromisos adoptados con ocasión de las cumbres y las grandes conferencias internacionales en los ámbitos social, económico, medioambiental y de los derechos humanos.

1.4. Los demás objetivos de la Unión en materia de desarrollo

La Unión considera que el objetivo primordial de reducción de la pobreza se apoya en los objetivos complementarios de fomento de la buena gobernanza y respeto de los derechos humanos, que son parte integrante del desarrollo a largo plazo.

Gobernanza

- La buena gobernanza, incluida la capacidad de los Estados de garantizar a su ciudadanía el respeto de sus derechos y libertades, y la democratización
- La prevención de los conflictos y de la fragilidad de los Estados, que constituyen un serio obstáculo a los OMD

Derechos humanos

- El fomento de los derechos humanos definidos en los convenios internacionales u otros instrumentos internacionales, incluidos los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos de los niños, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, y los derechos de las minorías y de las poblaciones autóctonas
- La cohesión y la protección social, incluso mediante el fomento de un trabajo decoroso para todos

- El respeto de los derechos fundamentales de los emigrantes, los refugiados y los desplazados

La política de desarrollo de la UE es un componente importante de su Estrategia de Desarrollo Sostenible. El desarrollo es también de importancia capital para alcanzar los objetivos de prosperidad y solidaridad por los que se guía la Unión. La UE tiene por objetivo, tanto en sus políticas internas como en su acción exterior, cerciorarse de que la globalización beneficia a todos e incluye una importante dimensión social. Esto es lo que diferencia a Europa de otros agentes globales.

1.5. El desarrollo: estrategia para una globalización equitativa

1.5.1. Los vínculos entre el desarrollo y la seguridad

La pobreza supone una falta de oportunidades, de poder y de elección. La autonomización, la participación, la inclusión y la obligación de rendir cuentas son cuatro elementos importantes que dependen, a un tiempo, de la seguridad y del desarrollo.

El desarrollo es esencial para la seguridad colectiva e individual a largo plazo. Se trata de programas complementarios, sin que el uno esté subordinado al otro. El desarrollo sostenible no se puede dar sin paz y sin seguridad, y es la mejor respuesta estructural a las causas profundas de los conflictos violentos y del aumento de la delincuencia organizada internacional y del terrorismo, relacionados a menudo con la pobreza, la mala gobernanza y la degradación, y la falta de acceso a los recursos naturales.

1.5.2. ...entre el desarrollo y las migraciones

La intensificación de los flujos migratorios es un elemento de la globalización. El desarrollo es la respuesta más eficaz, a largo plazo, a las migraciones forzadas y a los flujos migratorios desestabilizadores, ya que mejora las condiciones de vida y las perspectivas de empleo de los países en desarrollo y coadyuva a la paz y la seguridad. Resulta también coherente con la cooperación al desarrollo la búsqueda de soluciones sostenibles para los refugiados y los desplazados y contra el tráfico de seres humanos y de emigrantes irregulares. En este sentido, la vulnerabilidad de las mujeres y de los niños frente a estos fenómenos exige un esfuerzo específico.

A su vez, la incidencia positiva de los fenómenos migratorios en el desarrollo debe aprovecharse al máximo, principalmente mediante la transferencia de ingresos de los trabajadores migrantes y la circulación de personas capacitadas. La Unión se esforzará en optimizar esos efectos favorables y limitar la «fuga de cerebros», especialmente en los sectores de la sanidad y la investigación.

1.5.3. ...entre el desarrollo y el comercio

La UE, que es el socio comercial más abierto a los países en desarrollo, seguirá trabajando en favor de una apertura ordenada de los mercados, sostenida por un sistema comercial multilateral abierto, equitativo y basado en normas que inscriba explícitamente la protección de los países más débiles en su normativa y *modus operandi*. Los regímenes preferenciales, bilaterales y unilaterales, seguirán siendo instrumentos importantes de desarrollo. Los países en desarrollo, por su parte, son cada vez más conscientes de la necesidad de integrar sistemáticamente el comercio en sus estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza,

garantizando la realización de las reformas internas necesarias para sacar partido de esas oportunidades.

Reconociendo que los países en desarrollo necesitan que se dé un mayor apoyo a este proceso, a menudo complejo, de apertura e integración comercial, la Unión seguirá mejorando los programas de ayuda al comercio, coordinándola aún mejor, y proporcionará un apoyo adicional a la adaptación y la integración en la economía mundial, en colaboración con la comunidad internacional. Se prestará una atención especial a los países menos avanzados y a los países vulnerables.

La integración regional y el régimen comercial multilateral se refuerzan mutuamente. La política comercial de los países en desarrollo se define cada vez más dentro de un contexto regional. La UE seguirá fomentando la integración regional como estrategia adecuada para una integración armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial, también en el marco de los acuerdos de asociación económica.

1.5.4. ...entre el desarrollo y el medio ambiente

La pobreza se encuentra estrechamente relacionada con los asuntos medioambientales. Los más pobres son, al mismo tiempo, los que más dependen, para sobrevivir, de los recursos naturales, que a menudo se ven obligados a sobreexplotar, y los más afectados por un medio ambiente degradado. El desarrollo sostenible tiene también por objetivo garantizar la equidad intergeneracional mediante una gestión de los recursos que tenga en cuenta a las generaciones futuras. Para alcanzar los ODM es esencial garantizar la gestión sostenible de los recursos naturales, luchar contra el cambio climático, la deforestación y la desertificación, y detener la pérdida de biodiversidad.

La globalización lleva consigo retos medioambientales importantes. La Unión impulsará la evolución de los métodos de producción y las formas de consumo, a fin de limitar las consecuencias nefastas del crecimiento para el medio ambiente, y apoyará la inclusión de la dimensión medioambiental en las estrategias de reducción de la pobreza y en las estrategias de desarrollo correspondientes.

1.5.5. ...entre el desarrollo y la dimensión social de la globalización

La UE ayudará a reforzar la dimensión social de la globalización para contribuir a que todos se beneficien de sus ventajas; se esforzará por garantizar la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo y fomentar las políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales, complementarias recíprocamente, en el plano mundial, regional y nacional. La UE tiene también la intención de fomentar un trabajo decoroso para todos, intensificar su ayuda al comercio justo y animar a las empresas europeas a adherirse al principio de la responsabilidad social de las empresas.

2. PRINCIPIOS COMPARTIDOS

2.1. Un apoyo al rendimiento

Los países en desarrollo tienen la responsabilidad primera de practicar políticas coherentes y eficientes, y movilizar sus propios recursos para su desarrollo. Al tiempo que reconoce el valor de los distintos modos de desarrollo, la UE apoya las estrategias de reducción de la pobreza, desarrollo y reforma de los países socios que se muestran coherentes y actúan de

acuerdo con los ODM. Los países en desarrollo y la Unión comparten la responsabilidad y la obligación de dar cuentas de sus esfuerzos conjuntos y de los resultados.

Los principios de asociación y asunción de las estrategias y los programas de cooperación al desarrollo por parte de los países socios, y la adaptación a sus estrategias y procedimientos constituyen la base de las políticas de la Unión con respecto a los países en desarrollo. La UE anima a una mayor implicación de las instituciones estatales que representan a la sociedad, en particular las asambleas y los parlamentos nacionales, y las autoridades locales.

2.2. La participación de la sociedad civil

La Unión propicia la participación de la sociedad civil y de los demás agentes no estatales de los países socios en el proceso de desarrollo para garantizar la viabilidad, la eficacia y el efecto de las estrategias y los programas de desarrollo. En concreto, impulsa la aparición de agentes económicos y sociales como las organizaciones sindicales, las asociaciones empresariales y el sector privado como socios del desarrollo, al tiempo que sigue dando su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el desarrollo. También se esfuerza en fomentar y facilitar el diálogo político y social entre los distintos agentes y con las instituciones comunitarias y de los países socios.

2.3. Un diálogo político en profundidad

Tanto en lo que respecta al diálogo político como a las modalidades de ayuda, la UE se orienta hacia una estrategia centrada en los resultados y basada en indicadores de progreso.

El respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho son objeto de un diálogo político periódico destinado a evaluar la evolución y a definir medidas de apoyo. El objetivo de estas medidas será prevenir las situaciones de violación de esos elementos considerados esenciales en todos los acuerdos de asociación y de cooperación de la Unión. El diálogo periódico deberá también referirse a los asuntos relacionados con la gobernanza y prestar una atención especial a la prevención y la lucha contra la corrupción.

2.4. Un compromiso con los Estados frágiles

La Unión desea prestar una mayor atención a los países menos eficientes, a las asociaciones difíciles⁵ y a los Estados frágiles⁶ y en proceso de quiebra (“failing states”). El treinta por ciento de la población más pobre⁷ vive en Estados frágiles. Por lo que se refiere a estos países, los principios de la asociación y la participación se han de adaptar a cada caso concreto.

Por motivos de solidaridad con las poblaciones, de eficacia de la ayuda a largo plazo y de seguridad global, se ha hecho indispensable impedir la quiebra de los Estados. Sobre esta base recomienda la UE mantener el compromiso, incluso en los países en situaciones más problemáticas. Eso presupone una dosificación adecuada de las prioridades de la política

⁵ Las asociaciones difíciles se definen en función de alguno de los elementos siguientes: falta de compromiso de las autoridades con el objetivo de reducción de la pobreza; escaso nivel de gobernanza; corrupción y/o represión política; instituciones inadecuadas para garantizar la seguridad de los ciudadanos o las condiciones necesarias para vivir en paz y en libertad.

⁶ Este concepto abarca las asociaciones difíciles y las situaciones de crisis y poscrisis.

⁷ La extrema pobreza se define a partir de un nivel de renta inferior a 1 dólar diario.

exterior y las de desarrollo, y la búsqueda de sinergias entre los distintos instrumentos aplicados por la UE y sus Estados miembros.

En los contextos de transición, la UE se compromete a fomentar y aplicar el principio del vínculo entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo a largo plazo, y garantiza la coordinación y la complementariedad con otras organizaciones multilaterales regionales y con la sociedad civil. El proceso de desarrollo en situación de poscrisis se guiará por estrategias integradas de transición que incluyan simultáneamente respuestas políticas y ayudas financieras acordes con la evolución de las necesidades. Estas estrategias tendrán por objetivo la instauración o el restablecimiento de las condiciones esenciales necesarias para la ejecución de programas de desarrollo a largo plazo, y se propondrán restablecer, sobre todo, las capacidades institucionales, los servicios sociales esenciales, la seguridad alimentaria y las infraestructuras, y aportar soluciones sostenibles para los refugiados y los desplazados y, en general, en materia de seguridad ciudadana.

La Unión Europea tiene también una responsabilidad histórica con los países pequeños en desarrollo, como las islas, territorios especialmente vulnerables a las catástrofes naturales, al cambio climático y a las conmociones económicas externas. El reto más importante será aumentar su resistencia frente a estos retos.

3. ACCIONES CENTRADAS EN UN MARCO TEMÁTICO COMÚN

La Unión debe tener la capacidad de responder a las situaciones y necesidades más diversas en los países socios. Un marco temático común para las políticas de desarrollo de la UE y los Estados miembros permitirá articular las dimensiones económica, social, medioambiental y política del objetivo de reducción de la pobreza y garantizar su carácter multisectorial. La definición de esos temas permitirá, además, una mejor coherencia entre la política de desarrollo y las demás políticas interiores y exteriores de la Unión.

Los temas de acción para la Unión

- Desarrollo de los derechos y las capacidades humanos; acceso a los servicios esenciales (derechos humanos, derechos de la infancia, igualdad entre hombres y mujeres, derechos reproductivos y sexuales, derecho a la alimentación, sanidad, lucha contra las enfermedades relacionadas con la pobreza, población, migración, educación, formación, cultura y derechos de los consumidores)
- Gobernanza para el desarrollo y la seguridad (gobernanza y proceso de democratización, reforma del Estado, descentralización, lucha contra la corrupción y la evasión fiscal, refuerzo de la sociedad civil, prevención de los conflictos, de la fragilidad de los Estados y de las catástrofes naturales, gestión de la transición entre urgencia y desarrollo)
- Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales (gestión y protección de los bosques, el agua, los recursos marinos y la biodiversidad, acceso a las energías sostenibles, cambio climático, desertificación y degradación del suelo, gestión sostenible de los productos químicos y los vertidos, métodos de producción y de consumo sostenibles)

- Crecimiento económico y desarrollo del comercio, factores del desarrollo sostenible (apoyos a las reformas, a la integración regional, al desarrollo de la agricultura, la pesca y el sector privado, redistribución de las rentas del crecimiento, responsabilidad social de las empresas, cooperación económica, investigación para el desarrollo, energía, tecnologías de la información y las comunicaciones, redes, infraestructuras y acceso a los transportes)
- Seguridad alimentaria (disponibilidad y acceso de los alimentos, calidad alimentaria, prevención de las crisis alimentarias) y ordenación territorial (desarrollo rural y urbano, desarrollo local descentralizado, gestión del equilibrio entre actividades humanas y ecosistemas)
- Lucha contra las desigualdades y fomento de la cohesión social, incluido el trabajo decoroso para todos (protección e inserción social, empleo productivo, desarrollo de recursos humanos, derechos sociales fundamentales como la lucha contra el trabajo infantil, diálogo social)

Sobre la base de este cuadro temático, la Unión podrá desarrollar orientaciones de política común.

4. UNA TRADUCCIÓN OPERATIVA DE LA ESTRATEGIA COMÚN

El Tratado define un cuadro muy claro y asienta las acciones de la Comunidad y los Estados miembros en los principios de coordinación, complementariedad y reparto de competencias. La Unión prestará toda la atención necesaria a la obligación de rendir cuentas y mostrar a los ciudadanos europeos el empleo dado a sus contribuciones, especialmente cuando se trate de intervenciones en el marco multilateral.

4.1. Aumentar los recursos financieros

La UE reafirma su compromiso de aumentar el presupuesto en materia de ayuda (ayuda pública al desarrollo) hasta alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta en 2015, nivel que los expertos internacionales consideran necesario para lograr los OMD y perseguir los demás objetivos de la cooperación al desarrollo. Para ello, la Unión se ha fijado un objetivo colectivo intermedio del 0,56% en 2010 y objetivos individuales del 0,51% (UE 15) y hacia el 0,17% (UE 10) que tengan en cuenta la situación de los Estados miembros cuya adhesión se ha producido con posterioridad a 2002. También invita a los demás países donantes y a los países emergentes a sumarse a este esfuerzo indispensable.

La UE se ha comprometido a estudiar las opciones más prometedoras para las fuentes de financiación innovadoras destinadas al desarrollo, a fin de aumentar los recursos disponibles de forma sostenible y previsible.

4.2. Intensificar la eficacia de la ayuda

4.2.1. Actuación conjunta para una mayor coordinación, armonización y alineamiento

Para reducir los costes de transacción de la ayuda y reforzar la capacidad de los países socios, la UE adoptará las medidas necesarias para responder a sus compromisos internacionales en materia de armonización y eficacia de la ayuda basadas en la participación y en la adaptación

a las estrategias y los procedimientos de los países afectados, la gestión descentralizada de los programas, la gestión con arreglo a los resultados y la responsabilidad recíproca⁸. También utilizará los indicadores de progreso definidos en este contexto y realizará los objetivos previstos por la Declaración de París.

La UE ejecutará un plan de trabajo⁹ que prevé acciones concretas, medibles y combinadas con un calendario. El objetivo del plan para los próximos años será, principalmente:

i) mejorar la división del trabajo a nivel de los países y las regiones para lograr una mayor complementariedad, sobre todo mediante la definición de un marco común de programación de la UE

ii) desarrollar una hoja de ruta de la UE en cada país

iii) crear un formato de acuerdo financiero común que propicie la armonización de los procedimientos con los del país socio

iv) garantizar un mínimo de presencia de la UE (Comunidad o Estado miembro) en los países menos favorecidos, especialmente los países en crisis

v) lanzar otras acciones comunes y utilizar de manera más intensa cofinanciaciones que permitan poner en marcha operaciones conjuntas con los Estados miembros y de éstos entre sí, y explotar la experiencia de los nuevos Estados miembros y facilitar la emergencia progresiva de esos países como nuevos proveedores de fondos.

Este esfuerzo no se realizará de manera aislada. Esta iniciativa europea, abierta al conjunto de la comunidad del desarrollo, se inscribe en el movimiento internacional que desea impulsar. La UE hará especial hincapié en la cooperación con los demás socios de desarrollo bilaterales y agentes multilaterales como las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales.

4.2.2. Incrementar la calidad de la ayuda, incluso mediante mecanismos innovadores y flexibles

Para reforzar la participación, garantizar la financiación de los presupuestos de funcionamiento esenciales, fomentar una gestión sana y transparente de la Hacienda pública y alinear la ayuda con los procedimientos nacionales de los socios, la ayuda presupuestaria general o sectorial será una parte cada vez mayor de la ejecución de la ayuda europea.

En previsión del aumento de los presupuestos en materia de ayuda y teniendo en cuenta la necesidad de garantizar recursos estables y previsibles, la Unión desarrollará un nuevo mecanismo, menos volátil, que permita a los países que han realizado progresos en la reducción de la pobreza comprometerse con medidas a medio plazo, especialmente para sufragar los costes recurrentes relacionados con los recursos humanos necesarios para garantizar el acceso a los servicios básicos y un mejor análisis de las inversiones necesarias

⁸ Declaración de Roma de febrero de 2003 y Declaración de París de marzo de 2005.

⁹ Conclusiones del Consejo CAGRE de 22-23.11.2004; 14724/04, anexo 2, informe del grupo de trabajo sobre la armonización «*Advancing coordination, harmonisation and alignment: The contribution of the EU*».

para un planteamiento sostenible cuyos beneficios, a veces, no se ponen de manifiesto hasta pasado mucho tiempo.

El alivio de la deuda constituye también un medio para financiar los presupuestos de los Estados de manera previsible y coordinada. La UE se ha comprometido a encontrar soluciones sostenibles al peso de la deuda, especialmente en lo que se refiere a las iniciativas destinadas a aliviar la deuda multilateral, en el sector de los países vulnerables a las conmociones externas y de los países que han sufrido un conflicto.

La desvinculación de la ayuda es otro elemento determinante en los esfuerzos destinados a aumentar la eficacia de la ayuda. La Unión reafirma al respecto su intención de fomentar un grado de desvinculación que supere el previsto en los acuerdos internacionales existentes, especialmente en materia de ayuda alimentaria, orientándolo hacia las compras locales y regionales.

4.3. Garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo

La Unión ha asumido compromisos en materia de coherencia de las políticas de desarrollo. La Unión ha definido varios ámbitos de políticas distintas de la cooperación al desarrollo en los que se tomarán medidas para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los OMD¹⁰. Esta es otra contribución sustancial de la UE a la consecución de esos objetivos.

Por lo que se refiere a la ejecución, se han de hacer progresos a tres niveles: 1) al de los Estados miembros, mediante el refuerzo de los procedimientos y los instrumentos relativos a la coherencia de las políticas e inspirándose en las mejores prácticas elaboradas por algunos países; 2) al del Consejo, mediante el refuerzo de la integración efectiva de aspectos de desarrollo en los trabajos de los grupos sectoriales del Consejo, y 3) al de la Comisión, mediante el refuerzo, también en este caso, de los análisis de impacto desde la perspectiva del desarrollo.

* *

*

SEGUNDA PARTE **ORIENTACIONES PARA LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO** **POR LA COMUNIDAD**

La segunda parte de la Declaración presentada en anexo ofrece las orientaciones para la aplicación de la política de desarrollo a nivel comunitario. El fin es clarificar la función de la Comunidad y definir las prioridades que han de reflejarse en programas de cooperación al desarrollo eficaces y coherentes a nivel nacional y regional.

¹⁰ El comercio, el medio ambiente, el cambio climático, la seguridad, la agricultura, la pesca, la dimensión social de la globalización/el empleo y el trabajo decorosos, las migraciones, la investigación y la innovación, la sociedad de la información, el transporte y la energía.

ANEXO

SEGUNDA PARTE

ORIENTACIONES PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO POR LA COMUNIDAD

1. PAPEL ESPECÍFICO DE LA COMISIÓN

La Comisión, institución política encargada de las responsabilidades conferidas por el Tratado, tiene un mandato considerablemente más amplio que una agencia de desarrollo. Debe disponer imperativamente de una gama de políticas e instrumentos que le permitan responder a las situaciones más variadas.

La Comisión está presente y activa en todo el mundo con una política comercial común, un diálogo político y unos programas de cooperación que abarcan la casi totalidad de los países y regiones en desarrollo, con el apoyo de una extensa red de delegaciones.

La Comisión desempeña un papel propulsor para hacer avanzar la agenda de la armonización y la complementariedad en la Unión y con los otros proveedores de fondos, para promover los planteamientos europeos en materia de desarrollo en los organismos internacionales y para animar el debate europeo sobre el desarrollo.

También está llamada a mejorar la comprensión de las interdependencias y fomentar la solidaridad Norte-Sur sobre la base de los valores en los que se fundamenta Europa. A tal efecto, prestará especial atención a las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo.

2. PLANTEAMIENTO DIFERENCIADO EN FUNCIÓN DE LOS CONTEXTOS Y LAS NECESIDADES

2.1. Diferenciación en la ejecución de la cooperación al desarrollo

La ejecución de la cooperación comunitaria al desarrollo es necesariamente específica para cada región o cada país, y está concebida a la medida de cada región o cada país socio.

La diferenciación es una necesidad, habida cuenta de la diversidad de socios y de desafíos. Se aplica tanto a la política general como a los programas de cooperación. La política comunitaria respecto de cada país refleja de hecho una combinación de objetivos (desarrollo, comercio y economía, seguridad, estabilización, medio ambiente, etc.) basada en las necesidades, las prioridades y los puntos fuertes de los distintos países. Es apoyada por una dosificación de modalidades (apoyos de tipo proyecto, apoyo presupuestario, ayuda humanitaria y asistencia en materia de prevención de las crisis, apoyo a la sociedad civil y a través de la sociedad civil, aproximación de las normas, modelos y legislaciones, etc.) específica de cada país.

Cabe distinguir entre países socios de renta media y baja. Los países de baja renta (PBR) y los países menos adelantados se enfrentan a enormes desafíos en la realización de los objetivos de

desarrollo del Milenio (ODM). El apoyo a los PBR se basará en estrategias de reducción de la pobreza, y prestará la atención necesaria a la disponibilidad de los servicios básicos y al acceso a estos servicios, a la diversificación económica, a la seguridad alimentaria y a una mejora de la gobernanza y las instituciones.

La tarea es más complicada aún en las situaciones de colaboración difícil, así como en los países en conflicto.

El apoyo a los países de renta media sigue siendo igualmente importante para alcanzar los ODM. Una gran parte de los pobres del mundo vive en estos países, que a menudo se enfrentan a desigualdades llamativas y a una insuficiente gobernanza, lo que pone en peligro la durabilidad de su propio proceso de desarrollo. La Comunidad sigue, pues, aportando su asistencia en materia de reducción de la pobreza y otros objetivos clave. Numerosos países de renta media son actores estratégicos que desempeñan un papel importante en las cuestiones de política, seguridad y comercio mundiales, producen bienes públicos mundiales y son países emblemáticos a escala regional.

Por otra parte, la Política europea de vecindad tiene por objeto establecer una colaboración privilegiada con los países vecinos, acercándolos a la Unión y ofreciéndoles participar en el mercado interior comunitario, apoyando al mismo tiempo el diálogo, las reformas y el desarrollo social y económico.

En las situaciones de colaboración difícil y en las relaciones con Estados frágiles o en proceso de desestructuración, las prioridades inmediatas de la Comunidad serán ofrecer servicios básicos y ocuparse de las necesidades particulares, esencialmente en forma de proyectos, trabajando con la sociedad civil y las organizaciones de las Naciones Unidas. La concepción prioritaria del compromiso comunitario consiste en ayudar a los países socios a crear instituciones estatales legítimas, eficaces y sólidas, y a promover una sociedad civil activa y organizada. Para mejorar su contribución en este sentido, la Comisión, en cooperación con sus socios internacionales, define principios para el compromiso internacional en los Estados frágiles. Estos principios reflejan las enseñanzas extraídas en materia de eficacia de la ayuda en estos países y abarcan aspectos como la coherencia, la prevención de la fragilidad del Estado y la prevención de los conflictos, la armonización y la adaptación a sus estrategias y procedimientos.

Por lo tanto, las políticas de la Comunidad, particularmente en materia de desarrollo, deben tener en cuenta aspectos estratégicos más amplios a fin de reflejar plenamente la gama de sus objetivos. La diferenciación y la complejidad de la dosificación de las políticas requieren claramente una amplia gama de planteamientos y temas en la política de desarrollo. Por otra parte, cada vez es más necesario lograr la coherencia entre las políticas.

Los documentos de estrategia por país, por región y por tema son los instrumentos comunitarios de programación que definen esta dosificación específica de políticas e instrumentos y garantizan al mismo tiempo la coherencia entre ellos. La nueva estructura de los instrumentos geográficos y de emergencia¹¹ para la ayuda comunitaria ofrece un marco adecuado para responder a los distintos contextos y condiciones. En este marco, los

¹¹ La propuesta de la Comisión al Consejo y al Parlamento se basa en tres reglamentos geográficos: uno para la Política de vecindad, otro para la cooperación al desarrollo y la cooperación económica, y otro para la adhesión a la UE, por una parte; y en tres instrumentos de emergencia: uno para la ayuda humanitaria, otro para la estabilidad, y otro para la asistencia macrofinanciera, por otra parte.

programas temáticos son subsidiarios y complementarios, y se definen en función de su valor añadido particular con relación a los programas geográficos.

2.2. Criterios transparentes para la asignación de recursos

La cobertura financiera global se concede con arreglo a criterios geográficos o temáticos. Dentro de cada dotación geográfica, los recursos se asignan y su utilización se examina en función de las necesidades y la capacidad y las realizaciones del país, que pueden adaptarse para tener en cuenta la especificidad de los distintos programas. En este contexto se tendrán en cuenta los desafíos del desarrollo sostenible. Los criterios de las necesidades incluyen la población, el alcance de la pobreza y el nivel de desarrollo social; los criterios de las realizaciones incluyen los avances a nivel político, económico y social y la absorción de la ayuda, particularmente la forma en que un país utiliza recursos limitados para el desarrollo, empezando por sus propios recursos.

Este planteamiento favorece el desarrollo y los avances hacia la realización de los ODM, teniendo debidamente en cuenta las prioridades políticas de la Comunidad. Este planteamiento es también lo suficientemente flexible como para tener en cuenta las situaciones específicas de los países beneficiarios, como las pequeñas islas o los Estados sin litoral y los países particularmente extensos y poblados o expuestos a catástrofes naturales.

3. PRIORIDADES ELEGIDAS EN CONCERTACIÓN CON LOS PAÍSES SOCIOS

3.1. Principio de concentración y mantenimiento de la flexibilidad

La Comunidad aplicará el principio de concentración, que es uno de los más importantes para garantizar la eficacia de la ayuda. Ello implica seleccionar, en el marco del proceso de programación de la ayuda comunitaria, un número limitado de ámbitos de acción en vez de dispersar los esfuerzos en sectores excesivamente numerosos. Esta selección se hará a nivel de países y de regiones, a fin de respetar los compromisos asumidos en materia de colaboración, apropiación y adaptación.

Estas prioridades se definirán a través de un diálogo transparente y profundo con los distintos actores sobre la base de un análisis común y en función de las complementariedades entre proveedores de fondos. Una programación suficientemente flexible deberá también permitir una rápida respuesta en caso de necesidades imprevistas.

La agenda de la armonización exige que los proveedores de fondos trabajen juntos para apoyar las políticas generales y sectoriales de los países socios. La Comunidad está dispuesta a participar en este marco. Las estrategias de reducción de la pobreza orientadas hacia los ODM, o las estrategias nacionales equivalentes, deberán constituir el punto de partida de esta tarea.

3.2. Contribución de la Comunidad a la ejecución del marco temático común

A partir del marco temático común definido para la Unión y sobre la base de un análisis conjunto de las necesidades y las realizaciones de los países socios, la Comisión, en su diálogo de programación con estos últimos, tendrá en cuenta la diferenciación, la complementariedad y sus capacidades para determinar los sectores prioritarios de la cooperación comunitaria.

La Comisión ha alcanzado cierta experiencia y se propone reforzar sus capacidades en varios ámbitos de la cooperación al desarrollo:

– **Gobernanza y apoyo a las reformas económicas e institucionales**

Por lo que se refiere a la gobernanza, la Comunidad concederá una prioridad específica a los derechos humanos (incluida la igualdad entre hombres y mujeres), la democratización, la promoción de un compromiso político de alto nivel y el apoyo a las reformas necesarias para prevenir y combatir la corrupción, el apoyo a la descentralización y a las autoridades locales y el refuerzo del papel de los parlamentos.

La Comunidad velará también por mejorar la gobernanza ambiental y social reforzando la participación efectiva de los actores institucionales encargados de estas cuestiones en el proceso político de toma de decisiones y reforzando el papel de los actores no gubernamentales. En este contexto, la Comunidad proseguirá la ejecución del plan de acción de la Unión para el refuerzo de las políticas relativas a la gobernanza y el comercio de la madera.

La Comunidad apoya las reformas con arreglo a una gama de modalidades que dependen del contexto específico. El apoyo presupuestario se considerará, cuando así proceda, como una modalidad de ayuda especialmente útil en el marco de una estrategia centrada en la mejora de la gobernanza, por cuanto concede a la Comunidad un papel importante en la mejora de la gestión de la Hacienda pública dentro del conjunto del presupuesto, lo que es esencial para luchar contra la ineficacia y la corrupción y para aumentar la incidencia del conjunto de los gastos públicos en la pobreza.

La Comunidad promoverá los principios de buena gobernanza en el ámbito financiero, fiscal y judicial, en particular mediante una mayor transparencia, un intercambio de información y una cooperación entre las autoridades competentes. Ello facilitará a su vez la lucha contra el fraude de las sociedades y el fraude financiero, el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo, el fraude y la evasión fiscal, la corrupción y otras prácticas financieras irregulares, en particular de las sociedades.

En materia de apoyo a las reformas económicas e institucionales, incluidas las Estrategias de reducción de la pobreza, la Comunidad seguirá siendo un actor esencial, junto con las Instituciones de Bretton Woods, manteniendo un diálogo activo con los países sobre el contenido de las reformas y apoyando financieramente a los Gobiernos que han emprendido estos programas. En su diálogo con los países, la Comunidad seguirá prestando atención al impacto de las reformas, en términos de crecimiento, mejora del entorno empresarial, estabilidad macroeconómica e impacto en la reducción de la pobreza. Favorecerá la apropiación de las reformas por los países, centrando el diálogo en los resultados. Hará particular hincapié en la mejora de la gestión de la Hacienda pública, elemento fundamental para combatir la corrupción y reforzar la eficacia de los gastos. Financieramente, siempre que las condiciones lo permitan, favorecerá los apoyos presupuestarios a estos programas: Actuará respetando las orientaciones derivadas de las buenas prácticas del CAD/OCDE sobre las ayudas presupuestarias, particularmente en términos de adaptación, coordinación y condicionalidad. Podrán prestarse apoyos complementarios en el ámbito del desarrollo de las capacidades en forma de proyectos clásicos.

Por último, la Comunidad seguirá participando activamente en la cuestión de la deuda, ejecutando sus compromisos y participando en el debate internacional sobre esta cuestión.

– Comercio e integración regional

El comercio es un recurso clave para el crecimiento económico. La apertura de los mercados y el acceso preferencial proporcionan oportunidades de crecimiento a los países en desarrollo. No obstante, la falta de capacidad de oferta limita a menudo sus posibilidades para aprovechar este potencial. En materia de intercambios e integración regional, la Comunidad tiene por objetivos un crecimiento duradero y una integración paulatina y progresiva en la economía mundial. Las prioridades en este ámbito son el refuerzo de las instituciones y las capacidades, para que puedan concebirse y ejecutarse eficazmente unas políticas comerciales y de integración adecuadas, y el apoyo al sector privado y público, para aprovechar las nuevas posibilidades de intercambios en el mercado regional y mundial y facilitar la adaptación. Ello incluye la mejora de la oferta en términos del marco legal y reglamentario, haciendo posible un entorno más favorable para las inversiones y la disponibilidad de servicios de apoyo básicos (por ejemplo, agua, electricidad, telecomunicaciones, finanzas, etc.), completando lo que se ha emprendido en materia de infraestructuras y transportes. Los apoyos al sector privado seguirán siendo un ámbito importante de intervención de la Comunidad. Más allá de la mejora del entorno empresarial ya mencionada, ello incluirá un apoyo al refuerzo de las capacidades y un acceso más fácil del sector privado de los países en desarrollo a los servicios financieros, particularmente a través del Banco Europeo de Inversiones. La importancia del apoyo a la microfinanciación seguirá creciendo. El acceso de las poblaciones pobres a los servicios financieros constituye un instrumento importante para ayudarles a salir de la pobreza.

Se presta especial atención a los ámbitos vinculados al comercio, como la simplificación de los intercambios, los servicios, la conformidad con las medidas sanitarias y fitosanitarias (SFS), las normas técnicas y de calidad y la propiedad intelectual. Otra prioridad es facilitar la reestructuración del sistema fiscal para sustituir los derechos de importación por formas de fiscalidad más equilibradas.

Las acciones específicas dependerán en gran medida de las características de los países socios. Los pequeños países sin litoral o insulares y los países menos adelantados (PMA) requieren que se preste especial atención a la oferta y al aumento de la competitividad del sector privado. En estos países, el apoyo presupuestario durante el período de transición es importante para facilitar el proceso de adaptación fiscal y para impedir que se produzca un cambio brusco de carácter político.

Los obstáculos al comercio son a menudo mayores entre los países en desarrollo. La integración regional puede reducir estos obstáculos e incrementar la dimensión de los mercados, haciendo así posibles economías de escala en la producción y logrando que los mercados resulten más atractivos de cara a las inversiones. Gran parte de la asistencia vinculada al comercio, particularmente en el grupo ACP, se proporciona en el marco de programas regionales destinados a apoyar la consolidación de la integración económica y a preparar los acuerdos de colaboración económica (ACE). Para numerosos países, pero más concretamente para aquéllos cuyo principal socio de intercambios e inversiones es la UE, resulta ventajosa la aproximación a la normativa del mercado único comunitario.

– Infraestructuras y transportes

La CE promueve un planteamiento sectorial duradero de los transportes. Responder a las necesidades de los participantes, garantizar la seguridad, el carácter asequible y la eficacia de los transportes y reducir al mínimo los efectos negativos en el medio ambiente son los

principios clave de este planteamiento. La estrategia aplicada para el suministro de transportes es económica, financiera e institucionalmente duradera. Los socios en desarrollo comparten esta concepción.

La respuesta de la Comisión a la creciente demanda de los países africanos de que los proveedores de fondos aumenten la financiación de las infraestructuras se traduce en una colaboración de cara a las infraestructuras. Esta colaboración funcionará a distintos niveles, continental, regional y nacional, e incluirá una dosificación máxima de medidas «ligeras» (armonización del marco reglamentario, desarrollo de las instituciones, refuerzo de las capacidades) y de medidas «pesadas» (fondos suplementarios para inversiones en las infraestructuras).

– Agua y energía

El marco político comunitario de gestión integrada de los recursos hídricos tiene por objeto garantizar un suministro suficiente de agua potable de buena calidad y condiciones sanitarias e higiénicas adecuadas para todos, especialmente para los más desfavorecidos, de acuerdo con los ODM, para reducir a la mitad, de aquí a 2015, la proporción de personas desprovistas de un acceso duradero y seguro al agua potable y a unas instalaciones sanitarias básicas.

La iniciativa europea para el agua contribuye a estos objetivos políticos. Sus elementos clave son: reforzar el compromiso político de cara a actuar y poner de relieve las cuestiones relativas al agua y las instalaciones sanitarias en el contexto de los esfuerzos para reducir la pobreza; promover mejores fórmulas de gestión del agua; fomentar la cooperación regional y local relativa a la gestión del agua; y catalizar las financiaciones suplementarias. La iniciativa se centra geográficamente en África; esta experiencia contribuirá a instaurar una relación igualmente fuerte con Europa oriental, el Cáucaso, Asia central, la región mediterránea y América Latina.

Una importante proporción de la población de los países de baja renta no tiene acceso a la electricidad y depende de costosos sistemas de suministro de energía doméstica. La política comunitaria tiene, pues, esencialmente por objeto favorecer un entorno institucional y financiero adecuado y sensibilizar y desarrollar las capacidades, con el fin de mejorar el acceso a los servicios energéticos modernos a través de la Iniciativa europea para la energía y la Coalición de energías renovables de Johannesburgo. También se proporcionará ayuda con objeto de crear la infraestructura necesaria para la interconexión de los países y las regiones, a fin de realizar economías de escala y llegar a una utilización más rentable y más duradera de los recursos. La Comunidad apoya también el desarrollo de mecanismos financieros innovadores que asocien el sector público y el privado.

En los países de renta media, el apoyo aportado por la política comunitaria se centra principalmente en la sustitución progresiva de la producción de electricidad a partir de combustibles fósiles por fuentes de energía duraderas desde el punto de vista ambiental, así como en la mejora del rendimiento energético.

– Cohesión social y empleo

La Comunidad promueve un planteamiento social y económico integrado que considera la economía, el empleo y la cohesión social como elementos interdependientes para luchar contra las desigualdades. Las prioridades serán función de las necesidades de las regiones y los países socios, haciendo especial hincapié en las políticas sociales y fiscales de promoción

de la equidad. Las acciones prioritarias incluirán el apoyo a las reformas de la seguridad social (por ejemplo, la extensión de la seguridad social a quienes no estén cubiertos por los sistemas existentes, y mecanismos de protección social duraderos y adecuados) y a las reformas fiscales orientadas hacia la redistribución de las rentas, el crecimiento en favor de los pobres y el empleo.

El empleo es un factor esencial para llegar a un nivel elevado de cohesión social. La Comunidad promoverá las inversiones que generen empleos y apoyen el desarrollo de los recursos humanos. A este respecto, la CE promoverá el trabajo decente para todos, de conformidad con la agenda de la OIT. Se concederá especial atención a la integración progresiva del sector sumergido en la economía oficial, al diálogo social y a la responsabilidad social de las empresas.

– Desarrollo humano y social

El marco político comunitario en materia de desarrollo humano y social tiene por objeto mejorar el nivel de vida de la población de acuerdo con los ODM mediante medidas a nivel global y nacional.

La Comunidad apoyará intervenciones en favor de la salud reforzando los sistemas sanitarios, prestando especial atención a los recursos humanos y trabajando cada vez más mediante planteamientos sectoriales y apoyo presupuestario sectorial. A este respecto, la CE mejorará su capacidad de diálogo político a nivel nacional o velará por que se compartan los conocimientos técnicos con los Estados miembros de la UE. La Comunidad elaborará una hoja de ruta para acciones conjuntas de la UE con objeto de enfrentarse al VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis a nivel nacional y global, sobre la base de su marco político y del Programa de acción europeo. La prevención, el tratamiento y la asistencia sanitaria serán apoyados por estrategias comunitarias, por ejemplo a través del Fondo mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y el paludismo. Las acciones incluirán medidas destinadas a ayudar a los huérfanos y los niños vulnerables, abordar la dimensión de la igualdad de los sexos respecto de las tres enfermedades y superar la estigmatización y la discriminación. Se explorarán a fondo los vínculos y las sinergias con las estrategias sobre promoción de la salud y los derechos sexuales y genésicos. La Comunidad propondrá también a los Estados miembros y a la NEPAD planteamientos conjuntos para responder a la extraordinaria crisis de recursos humanos que padecen los prestadores de servicios de asistencia sanitaria.

Las prioridades de la Comunidad en cuanto a educación son el suministro de una educación primaria de buena calidad y el suministro de formación profesional. La Comunidad se esforzará en hacer frente a las principales desigualdades. Se prestará especial atención a promover la educación de las muchachas y su seguridad en el entorno escolar. Se preverá la elaboración de planes sectoriales, la financiación de los gastos recurrentes y la participación en iniciativas temáticas regionales y globales en materia de educación, siempre y cuando estas medidas aporten un valor añadido a los resultados en materia de educación, a la definición de normas o a los esfuerzos de seguimiento.

El marco comunitario de la política de desarrollo social promueve la protección de las personas, en particular las mujeres y los niños, contra el tráfico de seres humanos y las peores formas de trabajo infantil y de discriminación, en particular por lo que se refiere a la igualdad de los sexos y a la invalidez.

Lo esencial del apoyo financiero irá a los países más pobres. En los Estados frágiles, la Comunidad trabajará con las ONG y las organizaciones de las Naciones Unidas para prestar servicios básicos y responder a necesidades particulares, sobre todo mediante proyectos. Además de trabajar a nivel nacional, la Comunidad posee una capacidad a nivel global que permite dar una gran resonancia a las declaraciones europeas sobre varias cuestiones clave, en particular los derechos de la mujer, la salud y los derechos sexuales y genésicos, y la promoción de productos farmacéuticos asequibles y seguros.

– **Desarrollo rural y ordenación del territorio, agricultura y seguridad alimentaria**

Durante estos últimos años se ha prestado insuficiente atención al desarrollo rural y la agricultura, habida cuenta de su papel en el crecimiento y la lucha contra la pobreza. Para reactivar las inversiones en estos sectores, la Comunidad apoyará la aplicación de planteamientos territoriales multisectoriales que se destinarán a la ordenación del territorio y harán hincapié en el refuerzo de los poderes locales y en la participación de los actores, tanto en la definición de las prioridades de inversión como en la gestión de los recursos para apoyar la aparición de auténticos polos de desarrollo local.

La Comunidad seguirá desempeñando un papel propulsor de la seguridad alimentaria tanto a nivel internacional como regional y nacional, apoyando planteamientos estratégicos en los países que padecen una inseguridad alimentaria crónica. Entre estos planteamientos se cuentan acciones de prevención, que incluyen los sistemas de alerta rápida, el desarrollo de redes de seguridad, la mejora del acceso a los recursos, la calidad alimentaria y el desarrollo de las capacidades para la definición de estrategias. Se prestará especial atención a las situaciones de transición y de paso de la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo.

En el ámbito agrario, la Comunidad hará hincapié en el acceso a los recursos (tierra, agua, finanzas) y a las nuevas oportunidades (mercados, tecnologías) en particular para las mujeres. En función de las dificultades y el nivel de desarrollo del país, las prioridades comunitarias podrán referirse a la intensificación duradera de la producción (países de baja renta), a la competitividad en los mercados internacionales y a la gestión de los riesgos (países dependientes de los productos básicos). Se prestará especial atención a los mecanismos de respuesta a las conmociones. En las situaciones de transición se hará hincapié en la rehabilitación de los sistemas productivos. Para que el desarrollo tecnológico sea favorable a los países en desarrollo, la CE reforzará su apoyo a la investigación agrícola a nivel global.

– **Medio ambiente y gestión duradera de los recursos naturales**

La Comunidad apoyará los esfuerzos y reforzará las capacidades de los países socios (Gobiernos y sociedad civil) para integrar la dimensión ambiental en el desarrollo, por ejemplo mediante la aplicación de Acuerdos multilaterales ambientales¹².

La Comunidad reforzará sus iniciativas para la conservación de los recursos naturales y su gestión duradera, en particular como fuente de ingresos (bosques, pesca...). Este apoyo podrá concretarse en acciones a nivel de estrategias nacionales y regionales, y también en una participación o contribución a iniciativas u organizaciones europeas o globales. Se incrementarán también los recursos financieros dedicados a la investigación para el desarrollo con arreglo al 7º Programa marco.

¹² Clima, biodiversidad, desertización, residuos y productos químicos.

Se prestará especial atención al control de la gestión duradera de los recursos forestales, así como a la conservación e incremento de los empleos, de las fuentes de ingresos rurales y de los bienes y servicios ambientales ofrecidos por los bosques, por ejemplo mediante la promoción de la gestión forestal por las comunidades locales y la mejora de la gestión de los recursos forestales. La gestión duradera de la biodiversidad, incluidos los sistemas de zonas protegidas, la distribución equitativa de sus beneficios y los problemas de bioseguridad a nivel nacional, se realizará mediante un apoyo más intenso a la aplicación del CNUDB¹³.

Por lo que se refiere al cambio climático, la Comunidad centrará sus esfuerzos en la ejecución del plan de acción de la UE sobre el cambio climático y el desarrollo, en estrecha colaboración con los Estados miembros. El apoyo de la CE a los países menos desarrollados y a los pequeños Estados insulares en desarrollo se centrará en la adaptación a los efectos negativos del cambio climático. Por lo que se refiere al control de la desertización y la gestión duradera del suelo, la Comunidad se centrará en la aplicación del CCD¹⁴ mediante la integración eficaz de los temas de gestión duradera del suelo en las estrategias de los países en desarrollo.

– Prevención de los conflictos y de la fragilidad de los Estados

Entre las actividades de la CE está el prevenir la aparición de situaciones de colaboración difícil y de fragilidad de los Estados, apoyar la reforma de la gobernanza y un planteamiento global de prevención, y preconizar, en vez de la reacción, la prevención a largo plazo de la fragilidad de los Estados, los conflictos, las catástrofes naturales y otros tipos de crisis.

La Comunidad mantendrá su apoyo a la prevención y resolución de los conflictos y a la instauración de la paz, combatiendo las causas principales de los conflictos violentos, particularmente la pobreza, la degradación, la explotación y las desigualdades en materia de reparto de tierras y recursos naturales y de acceso a ellos, la insuficiente gobernanza, las violaciones de los derechos humanos y la desigualdad de los sexos. También promoverá el diálogo, la participación y la reconciliación a fin de favorecer la paz y prevenir las oleadas de violencia.

La Comunidad intensificará su apoyo a los esfuerzos de los países socios y de las organizaciones regionales para reforzar los sistemas de alerta rápida y las capacidades de gestión e institucionales, de manera que puedan adoptar de manera eficaz un planteamiento preventivo. La CE desarrollará también su aptitud para detectar las señales precoces de fragilidad de un Estado mejorando el análisis conjunto, el seguimiento conjunto y la evaluación con otros donantes de los Estados en dificultades, frágiles y en proceso de desestructuración.

* *

*

Por otra parte, en el marco de una política innovadora, la Comisión tiene que desarrollar **nuevos planteamientos** en ámbitos como las migraciones y el desarrollo, la seguridad y el desarrollo, o las redes y las interconexiones.

¹³ Convenio de las Naciones Unidas sobre la diversidad biológica.

¹⁴ Convenio de las Naciones Unidas sobre la lucha contra la desertización.

También posee una experiencia reconocida en lo que se refiere a las modalidades de la ayuda, en particular el apoyo presupuestario general y sectorial, que implica también un diálogo en profundidad tanto sectorial como sobre la gestión de la Hacienda pública, la transparencia, la obligación de rendir cuentas y la problemática de la corrupción.

Como complemento de esta capacidad en el ámbito del desarrollo, la Comisión desplegará toda la experiencia técnica que posee en distintos ámbitos que no se hallan vinculados específicamente a la acción exterior, pero en los que puede compartir su experiencia, particularmente en materia de políticas de mercado interior, comercio, fiscalidad, competencia, medio ambiente, cohesión, empleo y protección social, investigación, educación y cultura.

Ésta es la oferta de la Comisión para contribuir a una división del trabajo basada en las ventajas comparativas de cada participante con el fin de reforzar la eficacia de la ayuda.

3.3. Refuerzo del planteamiento de integración

Ciertas problemáticas requieren, además de la instauración de acciones y políticas específicas, un planteamiento de tipo integración, porque también representan principios generales aplicables a cualquier iniciativa, lo que hace necesario un esfuerzo multisectorial.

Ello se refiere a la promoción de la igualdad de los sexos, de los derechos humanos en general y de los niños y pueblos indígenas en particular, la dimensión ambiental y el refuerzo de las capacidades, por ejemplo mediante una mayor utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

La Comisión reactivará este planteamiento desplegando todos los recursos de que dispone de una manera sistemática y estratégica¹⁵, por ejemplo profundizando el diálogo con sus socios y creando redes de servicios de expertos y de apoyo técnico que asocien los recursos de los Estados miembros y de los países socios.

3.4. Apoyo a las iniciativas globales y a los fondos mundiales

Las iniciativas globales y los fondos mundiales constituyen un potente instrumento para poner en marcha nuevas acciones políticas o reforzar las acciones existentes cuando su alcance sea insuficiente. Dichas iniciativas y fondos pueden movilizar la atención y la voluntad pública más fácilmente que las instituciones de ayuda tradicionales.

No obstante, este método de intervención no debe minar el diálogo con los países, el proceso de adaptación a sus estrategias ni la integración de los fondos en el ciclo presupuestario.

Procede, pues, evaluar individualmente el valor añadido de las iniciativas y los fondos globales. La Comisión fijará criterios para decidir la participación y la contribución de la Comunidad en los fondos mundiales, y dará prioridad a las iniciativas que contribuyan a alcanzar los ODM y aumentar la disponibilidad de los bienes públicos mundiales.

¹⁵ Se efectuarán de manera sistemática evaluaciones ambientales estratégicas y análisis de impacto en términos de igualdad de los sexos, por ejemplo en el marco de apoyos presupuestarios (orientación ecológica del presupuesto) y sectoriales.

Por lo que se refiere a las iniciativas que prevén acciones en los países en desarrollo, esta participación estará en función de la posibilidad de integrar estas acciones en las políticas nacionales o regionales de desarrollo y de coordinarse con los programas de los donantes.

La duración prevista de estos fondos y la existencia de estrategias de salida después de algunos años serán otros tantos elementos a decidir.

4. GAMA DE MODALIDADES EN FUNCIÓN DE LAS NECESIDADES Y LAS REALIZACIONES

La Comunidad dispone de una amplia gama de modalidades de ejecución de la ayuda al desarrollo que le permite hacer frente a necesidades diferentes en contextos variados. Esta variedad de la oferta, a la que ya se puede acceder en todos los programas geográficos y temáticos con arreglo a las propuestas de la Comisión, representa un auténtico valor añadido comunitario.

Los apoyos presupuestarios destinados a apoyar las políticas de desarrollo generales o sectoriales tendrán una importancia creciente. Permiten a los Estados beneficiarios hacer frente al incremento de los presupuestos ordinarios, favorecen la armonización y la adaptación a las políticas nacionales, tienen costes de transacción reducidos y favorecen los planteamientos basados en los resultados. El apoyo a las reformas sectoriales y de gobernanza puede también ser realizado mediante otras formas de intervención en colaboración con otros proveedores de fondos.

En los países con mejores realizaciones, se introducirán algunos apoyos más previsibles y a plazo medio para aumentar la capacidad de alcanzar los ODM.

La Comunidad se orientará hacia un planteamiento centrado en los resultados y basado en indicadores del grado de avance. Cada vez más, la condicionalidad evolucionará hacia un concepto de «contrato» basado en compromisos mutuos negociados y formulados en términos de resultados.

Las ayudas de tipo proyecto permitirán, en particular, prestar apoyo en situaciones difíciles o no adaptadas a los apoyos presupuestarios, así como ayudar a la sociedad civil.

La reducción de la deuda, asimilable a un apoyo presupuestario indirecto, al tener costes de transacción limitados y favorecer la coordinación y la armonización de los proveedores de fondos, podría ayudar a los países a reducir su vulnerabilidad ante situaciones de conmoción externa.

La ayuda comunitaria seguirá proporcionándose esencialmente en forma de donaciones, lo que se adapta particularmente a la situación de los países más pobres y con una capacidad de reembolso inferior.

Con todo, el Banco Europeo de Inversiones desempeña un papel cada vez más importante en la ejecución de la ayuda comunitaria, mediante inversiones en las empresas privadas y públicas de los países en desarrollo. Para ello, el BEI ha recibido varios mandatos exteriores durante estos últimos años. Este papel creciente invita a reflexionar sobre la manera de tener mejor en cuenta la dimensión de la lucha contra la pobreza y del desarrollo sostenible para la gestión de estos mandatos.

La Comunidad cooperará también con las organizaciones y agencias internacionales pertinentes por lo que respecta a las acciones en las que esta cooperación ofrezca una plusvalía.

Las modalidades de la ayuda comunitaria más convenientes para cada país se elegirán con arreglo al ciclo de programación, que deberá alinearse cada vez más con los procesos de preparación de las políticas sectoriales y de ejecución de los presupuestos nacionales.