

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «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»

(2011/C 192/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- comparte el juicio de la Comisión de que, pese a los avances experimentados en determinados ámbitos sociales, queda todavía un amplio trecho para hacer realidad aquellos propósitos de desarrollo a los que la comunidad internacional se comprometió hace ahora más de una década, a través de la Declaración del Milenio;
- considera que debiera otorgarse mayor atención a aquellos factores relacionados con los recursos disponibles para la financiación del desarrollo, manteniendo los compromisos en materia de ayuda, apoyando la movilización de recursos domésticos en los países en desarrollo, fortaleciendo sus sistemas fiscales, combatiendo la corrupción, promoviendo la lucha contra la evasión fiscal, contra la fuga de capitales y los flujos financieros ilícitos y apoyando la búsqueda de nuevas fuentes de financiación;
- lamenta, que pese a que la Comisión Europea reconoce el papel fundamental que los entes regionales y locales (ERL) desempeñan en el contexto de la ayuda al desarrollo y los programas de cooperación, no haya recogido en el Libro Verde su papel crecientemente protagonista en una política de cooperación de la UE que se pretenda eficaz y respaldada por la sociedad en su conjunto. Por ello, exhorta a que se contemple de una manera más central el papel que corresponde a los ERL en la promoción de un desarrollo de amplia base social, en la generación de unas instituciones de gobernanza eficaces en los países en desarrollo y en la puesta en pie de un modelo energético y ambientalmente sostenible;
- expresa su deseo de que la revisión de la política europea de desarrollo y el consenso europeo sigan la dirección marcada en la Comunicación «Autoridades locales: agentes del desarrollo», que pone de relieve la posición, el papel y el valor añadido de dichos entes en estos ámbitos y políticas; en este sentido, y con el fin de fomentar los intercambios y ofrecer un foro para la expresión política de los entes regionales y locales en el ámbito de la cooperación al desarrollo, el CDR se compromete a seguir su estrecha cooperación con la Comisión Europea en la organización de la Conferencia anual de la cooperación descentralizada;

Ponente	Jesús GAMALLO ALLER (ES/PPE), Director General de Relaciones Exteriores y con la Unión Europea, Xunta de Galicia
Texto de referencia	Libro Verde sobre «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» COM(2010) 629 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Observaciones Generales

1. comparte el juicio de la Comisión de que, pese a los avances experimentados en determinados ámbitos sociales, queda todavía un amplio trecho para hacer realidad aquellos propósitos de desarrollo a los que la comunidad internacional se comprometió hace ahora algo más de una década, a través de la Declaración del Milenio;

2. coincide con la Comisión en la necesidad de mejorar la capacidad de impacto y el valor añadido de la política de desarrollo de la UE, al objeto de hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y considera que esa tarea es más obligada si cabe en un contexto de severa crisis económica como la que padecen buena parte de los donantes;

3. lamenta que el Libro Verde no profundice en los criterios necesarios para identificar el valor añadido de las acciones de la cooperación de la UE, que no se preste mayor atención a la necesidad de una más exigente evaluación de impacto de lo realizado y que no se propongan pasos para profundizar en la Agenda de París, en el Programa de Acción de Accra, y en los compromisos que se derivan del Consenso Europeo de Desarrollo y del Código de Conducta de la UE;

4. considera que debiera otorgarse mayor atención a aquellos factores relacionados con los recursos disponibles para la financiación del desarrollo, manteniendo los compromisos en materia de ayuda, apoyando la movilización de recursos domésticos en los países en desarrollo, fortaleciendo sus sistemas fiscales, combatiendo la corrupción, promoviendo la lucha contra la evasión fiscal, contra la fuga de capitales y los flujos financieros ilícitos y apoyando la búsqueda de nuevas fuentes de financiación;

5. expresa su convicción de que una ayuda bien definida y sometida a un seguimiento y evaluación sistemáticos constituye en realidad una valiosa inversión por parte de los donantes. Una inversión en libertad y en justicia, en la medida en que se contribuye a configurar sociedades dotadas de mayores dosis de justicia y más sólidamente asentadas en el reconocimiento de los Derechos Humanos; una inversión en oportunidades de progreso y bienestar, porque en un mundo interdependiente el desarrollo de unos es fuente de estabilidad y dinamismo para otros; e inversión en seguridad, porque se atenúan las tensiones y se mejora la gobernabilidad del sistema internacional;

6. insiste en el convencimiento de que la ayuda internacional es sólo un componente en el cuadro de factores que pueden impulsar los procesos de desarrollo en los países más pobres, lo que obliga a mejorar la coherencia de las políticas aplicadas por los países donantes y a diseñar los marcos normativos que regulen las transacciones internacionales y los subsidios agrícolas de los países ricos de modo que distribuyan de la manera más equitativa posible las oportunidades de progreso que brinda la globalización. No obstante, lamenta que estos aspectos no queden debidamente tratados en el Libro Verde, pese a ser objeto de tratamiento en las reuniones de los líderes internacionales en Naciones Unidas y en el G-20;

7. lamenta, que pese a que la Comisión Europea reconoce el papel fundamental que los entes regionales y locales (ERL) desempeñan en el contexto de la ayuda al desarrollo y los programas de cooperación, no haya recogido en el Libro Verde su papel crecientemente protagonista en una política de cooperación de la UE que se pretenda eficaz y respaldada por la sociedad en su conjunto. Por ello, exhorta a que se contemple de una manera más central el papel que corresponde a los ERL en la promoción de un desarrollo de amplia base social, en la generación de unas instituciones de gobernanza eficaces en los países en desarrollo y en la puesta en pie de un modelo energético y ambientalmente sostenible;

8. expresa su deseo de que la revisión de la política europea de desarrollo y el consenso europeo sigan la dirección marcada en la Comunicación «Autoridades locales: agentes del desarrollo», que pone de relieve la posición, el papel y el valor añadido de dichos entes en estos ámbitos y políticas; en este sentido, y con el fin de fomentar los intercambios y ofrecer un foro para la expresión política de los entes regionales y locales en el ámbito de la cooperación al desarrollo, el CDR se compromete a seguir su estrecha cooperación con la Comisión Europea en la organización de la Conferencia anual de la cooperación descentralizada;

9. recuerda el dictamen del Comité de las Regiones titulado «Paquete de primavera: Plan de acción de la UE en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio» (CDR 116/2010), en el que se estimaba que «podría sopesarse la posibilidad de que cada uno de los 100 000 [ERL], en el respeto de las respectivas legislaciones nacionales, decida dedicar de forma voluntaria al menos un euro por habitante a la ayuda al desarrollo. Los ERL que no realicen acciones directas de cooperación descentralizada podrían abonar su contribución a un fondo dedicado a la ayuda al desarrollo de los entes locales, siguiendo el ejemplo de lo que se hace hoy en España. En esta contribución se podrían contabilizar también las acciones que contribuyen indirectamente al desarrollo (como, por ejemplo, las relativas a la sensibilización de los ciudadanos sobre la pobreza en el mundo)»;

Mejorar el impacto de las políticas de desarrollo

10. coincide con la Comisión en la conveniencia de que la ayuda se centre en aquellas «áreas en que pueda demostrarse un valor añadido claro». No obstante, considera que no se aportan criterios, ni indicadores que permitan identificar, de una manera inequívoca, cómo medir la aportación de valor añadido de la UE en el seno de su política de cooperación;

11. concuerda con la Comisión en la recomendación de insistir y mejorar los procedimientos de evaluación del impacto de la cooperación de la UE y sugiere que existe un amplio campo para que la UE incorpore procedimientos de evaluación de impacto más robustos e innovadores, como los que se derivan de la aplicación de técnicas aleatorias (*randomized evaluation*) apenas exploradas por la UE. Este esfuerzo debiera trasladarse también al ámbito de la cooperación descentralizada;

12. conviene con la Comisión en otorgar prioridad al objetivo del «crecimiento orientado al desarrollo humano», al menos por dos razones: i) en primer lugar, porque de esta manera se corrige el sesgo que dominó la ayuda en años precedentes, donde el acento se puso en las dimensiones sociales del desarrollo, que son difícilmente sostenibles sin un progreso económico inclusivo; ii) en segundo lugar, porque la crisis está afectando a la capacidad de crecimiento, de reducción de la pobreza y de generación de empleo de las economías de muchos países en desarrollo;

13. recuerda, no obstante, que crecimiento y desarrollo no son sinónimos y que el desarrollo implica, además de ampliación de las capacidades productivas, una promoción de los logros sociales y un reparto de la riqueza sobre el territorio, a través de un desarrollo local y regional sostenible disperso en la geografía y accesible a los sectores más pobres;

14. recuerda que para hacer viable ese desarrollo de base territorial es clave el concurso de los ERL, que se conforman como actores fundamentales en la articulación de un crecimiento endógeno y sustentable;

15. coincide con la Comisión en que el fortalecimiento de las instituciones de los países socios y de la mejora de sus niveles de eficacia y legitimidad constituye una de las tareas centrales de toda estrategia de desarrollo, mejorando las condiciones de gobernanza del proceso del cambio económico y social;

16. exhorta, no obstante, a la Comisión a prestar más atención al efecto negativo que la dependencia de la ayuda genera sobre la calidad de las instituciones y a otorgar mayor relevancia a las tareas destinadas a una lucha decisiva contra la corrupción, y con el fortalecimiento de las capacidades fiscales de los países en desarrollo como vía no sólo para mejorar la calidad de sus instituciones, sino también para disminuir la dependencia de la ayuda y ampliar su capacidad de movilización de los recursos domésticos;

17. subraya, además, que en el logro de instituciones más legítimas y eficaces, tienen un papel crucial los procesos de descentralización, como vía para acercar el gobierno a la ciudadanía y enraizar los valores democráticos en la sociedad. En la

promoción de esos procesos debieran tener un papel crucial los ERL: un aspecto que, sin embargo, no considera el Libro Verde;

18. coincide con la Comisión en que el logro de un cierto nivel de seguridad constituye un requisito para el desarrollo. Ello obliga a los donantes a revisar las relaciones existentes entre las agendas de seguridad y de desarrollo, como agendas conectadas; y a impulsar el fortalecimiento de las instituciones, la promoción de los derechos humanos y la cohesión social, en aquellos países con Estados frágiles, estableciendo mecanismos de alerta rápida y de diplomacia preventiva. No obstante, exhorta a la Comisión a una mayor clarificación de las distribuciones competenciales en estos ámbitos entre los departamentos responsables de la cooperación y los propios de la acción exterior en el seno de la UE;

19. concuerda con la Comisión en que si se quiere mejorar la eficacia de la ayuda es necesario proceder a una coordinación «más sistemática y eficaz» entre los donantes europeos y conviene en la oportunidad que supone la propuesta que la Comisión eleve al Consejo de 2011 para la sincronización de los ciclos de programación de los países. Recuerda, además, que mejorar la coordinación de la ayuda constituye uno de los principios definidos en la Agenda de París, relativa a la eficacia de la ayuda, es parte del Consenso Europeo de Desarrollo y constituye uno de los principios normativos de los textos constitutivos de la UE (Tratado Fundacional de la Comunidad Europea, Tratado de la Unión Europea de Maastricht y Tratado de Lisboa);

20. lamenta, sin embargo, que el Libro Verde no aluda a otro ámbito complementario al de la coordinación de enorme potencialidad, como el que se refiere a la necesidad de avanzar en la división del trabajo entre los donantes europeos. La división del trabajo, además, debiera contemplarse no sólo en el marco de los donantes nacionales, sino también entre éstos y los respectivos donantes subnacionales (regionales y locales), habida cuenta del relevante papel que éstos tienen en diversos sistemas de cooperación de la UE. Por ello exhorta a la Comisión a crear puntos de referencia de las entidades regionales y locales en el Servicio Europeo Exterior Común y en la Dirección General DEVCO, tanto en la UE como en los países socios. Además, considera indispensable que se establezca una línea de financiación específica a disposición de los entes locales y regionales de la UE;

21. considera que para avanzar en una adecuada división del trabajo sería deseable que el Libro Verde apoyase la incorporación en la política de ayuda de la UE de un enfoque basado no sólo en objetivos, sino también en actores y en la distribución de responsabilidades entre ellos. Un enfoque que pusiese en valor la contribución que los entes regionales y locales pueden tener en el enriquecimiento y eficacia de la política de cooperación;

22. recuerda que la ayuda no es sino uno de los componentes de la política pública de los donantes con efectos sobre las posibilidades de desarrollo de los países socios. Por ello, avanzar en los niveles de coherencia de las políticas públicas constituye un objetivo central de la política de desarrollo de la UE. También constituye éste un principio largamente fundamentado en

la UE (Tratado Fundacional de la Comunidad Europea, Tratado de la Unión Europea de Maastricht y Tratado de Lisboa). Los informes que la Comisión realiza sobre la evaluación anual de los avances producidos por los países miembros (y la propia Comisión) sobre aspectos sectoriales básicos en materia de coherencia de políticas constituyen un instrumento valioso para impulsar el avance y la rendición de cuentas en este ámbito. A este respecto, el CDR destaca la importancia de proseguir las reformas de la política agrícola común para evitar que contrarreste los objetivos de la política de desarrollo de la Unión;

23. subraya que las relaciones establecidas entre los entes locales de Europa y sus homólogos de los países beneficiarios permiten hacer progresar de manera concreta la aplicación del principio de apropiación, que está en el centro de la Declaración de París y no debe seguir siendo un asunto entre Estados;

24. insiste en la necesidad de respetar las reglas básicas de los acuerdos comerciales de la Unión en el sentido de no derogar los requerimientos referidos a las reglas de origen de los productos provenientes de países socios, a pesar de que esto pueda formar parte de los acuerdos de asociación. Deben sopesarse los potenciales daños al correcto funcionamiento del mercado interior asociados a estas derogaciones normativas y las posibles ventajas de cara al desarrollo sostenible de estos países del impulso de una producción con origen exclusivamente local;

25. coincide con la Comisión en que el apoyo presupuestario no constituye una panacea y que, por tanto, debe ser aplicado tras un análisis riguroso de las condiciones del país. No obstante, recuerda que el apoyo presupuestario constituye una vía de instrumentación de la ayuda que favorece la coordinación de los donantes y la apropiación de los países socios. Dos objetivos que debieran respaldar el recurso a esta fórmula, siempre que se den las condiciones adecuadas para ello;

26. reitera su interés por impulsar la cooperación entre Comité de las Regiones y la Comisión Europea en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo descentralizada. Subraya, además la necesidad de continuar los esfuerzos para que los Estados miembros y todos los entes locales y regionales de la UE hagan uso del Atlas de cooperación descentralizada que recoge las actividades financiadas por los ERL de la UE en este ámbito. Destaca igualmente la utilidad del portal de cooperación al desarrollo descentralizada que servirá para contribuir a un mejor encuentro de socios en este ámbito así como a una mayor eficacia de la ayuda y a evitar duplicaciones;

27. considera que la UE debe tener en cuenta en mayor medida, además de la contribución económica de los ERL, el importante valor añadido que aportan las regiones o territorios en ciertos ámbitos de especialización. La experiencia adquirida y sus conocimientos en sectores que aportan soluciones adaptadas a las necesidades de terceros países socios ofrecen a estos territorios un valor añadido para la cooperación, en ámbitos como el refuerzo administrativo, la ordenación del territorio, la educación, la protección civil, la seguridad alimentaria a través de la agricultura y la pesca, las energías renovables, el agua, el medio ambiente, las ciencias marítimas y la I+D aplicada al

desarrollo. Este es el caso en especial de las regiones ultraperiféricas, fronteras activas y plataformas de la UE en el mundo, que pueden impulsar una mayor eficacia de la Política de Desarrollo europea;

Una política catalizadora del crecimiento integrador y sostenible

28. coincide con el propósito de hacer que la ayuda promueva un crecimiento integrador y sostenible en los países socios. No obstante, lamenta que el Libro Verde no aluda a dos aspectos centrales para conseguir ese objetivo. El primero se refiere a la necesidad de promover una adecuada redistribución de los frutos del progreso, acercando la distribución de la renta a aquellos parámetros de equidad que se consideran socialmente deseables. Un cierto nivel de equidad es necesario para garantizar la estabilidad, asentar las instituciones y promover el crecimiento de amplia base social. El segundo aspecto hace referencia a la necesidad de fortalecer las capacidades fiscales de los países y combatir el fraude, la evasión de capitales y los flujos financieros ilícitos, que drenan los escasos recursos domésticos de los países en desarrollo, limitando sus posibilidades de progreso;

29. llama la atención, no obstante, sobre el hecho de que el desarrollo es algo más que el crecimiento: implica el despliegue de conquistas sociales, la consolidación de las instituciones y el cambio social y productivo de los países. El objetivo debiera ser, por tanto, alentar un crecimiento integrador y sostenible que impulse un proceso de desarrollo asentado sobre el territorio;

30. subraya la importancia que reviste la igualdad entre mujeres y hombres para lograr un crecimiento sostenible en nuestros países socios. Además de ser una cuestión fundamental en el ámbito de los derechos humanos, las reformas para que niñas, jóvenes y mujeres puedan desarrollar plenamente su potencial en la sociedad –sin discriminaciones ni amenazas de violencia– constituye el método más eficaz para que nuestros países socios desarrollen sus economías;

31. entiende que generar instituciones sólidas y legítimas comporta otorgar mayor relevancia a los aspectos distributivos, relacionados con el reparto de los frutos del crecimiento, de las oportunidades y de la voz en el seno de los países, avanzando, al tiempo, en los procesos de descentralización que acerquen las instituciones a los ciudadanos. Por ello, debe reforzarse la capacidad de gestión de los entes locales y regionales de los países socios, inspirándose en programas como TAIEX o Erasmus, lo que contribuiría a mejorar la utilización de los fondos de cooperación. Por otro lado, desea solicitar a la Comisión la puesta en marcha de programas de apoyo presupuestario sectorial que faciliten el acceso a los recursos para los entes locales y regionales de los países en vías de desarrollo;

32. reconoce que uno de los aspectos fundamentales del desarrollo es una buena política educativa, y alienta a la UE a que uno de los ejes de su política de cooperación al desarrollo sea el fomento de la educación en estos países;

33. recuerda que para que ese objetivo se consiga es necesario favorecer y apoyar los procesos de descentralización de los países socios, allí donde sea conveniente, tratando de confirmar el principio de subsidiariedad en la distribución de las competencias. La descentralización constituye una vía adecuada para democratizar los Estados y asentarlos más sólidamente en la realidad social y un requisito para hacer que el proceso de desarrollo alcance a todo el territorio y a todos los sectores sociales;

Desarrollo sostenible

34. coincide con el Libro Verde en señalar la importancia adquirida por los aspectos relacionados con el combate contra el cambio climático y el apoyo a la biodiversidad en toda estrategia de desarrollo solvente. Al tiempo, recuerda que el cambio climático y el resto de desafíos ambientales constituyen una oportunidad para que algunos países en desarrollo encuentren opciones de progreso, poniendo en valor su dotación de recursos naturales y ambientales. El compromiso que la UE suscribió en Copenhague y confirmó en Cancún revela la importancia con la que se contempla esta dimensión de los procesos de desarrollo y la necesidad de apoyar los esfuerzos que los países socios despliegan en materia de adaptación y mitigación;

35. lamenta que, en este aspecto, el Libro Verde no presente una visión más acabada acerca del papel que le corresponde a los poderes subnacionales (regionales y locales) en la conformación de una estrategia ambiental sólida. Estas entidades son claves para poner en marcha estrategias sustentables de gestión del agua y de los residuos, de abastecimiento energético y de protección de entornos ambientales frágiles;

36. coincide en que los aspectos relativos al modelo energético adoptado por los países constituye un componente clave de toda estrategia de desarrollo ambientalmente sostenible. Una observación que conduce a la necesidad de promover el recurso más intensivo a energías renovables. A este respecto, apunta que la experiencia de la UE puede ser útil para algunos países en desarrollo, al tiempo que constata que algunos países en desarrollo tienen especiales condiciones para el desarrollo de este tipo de energías;

37. propone la firma de un Pacto de Alcaldes y de Regiones de ámbito internacional para proveer de energía a todos los ciudadanos en el contexto de los programas conjuntos y con un instrumento financiero adecuado y específico;

38. exhorta a que este objetivo de cambio de modelo energético (a favor de fuentes renovables) se complemente con otro orientado a mejorar la dotación de infraestructuras energéticas en el país y en las condiciones de acceso a la energía, en condiciones adecuadas, de las poblaciones más vulnerables;

Agricultura y seguridad alimentaria

39. concuerda con la Comisión en que el desarrollo rural y la seguridad alimentaria suponen dimensiones básicas del proceso de desarrollo, en la medida en que afectan a un sector que es central en los procesos de crecimiento y transformación económica de los países más pobres, condiciona el ejercicio de un derecho básico, relacionado con la adecuada alimentación, que afecta a otros derechos de las personas (como la salud, la educación o el trabajo) e influye en los grados de autonomía de los países en el concierto internacional;

40. observa que la actual crisis ha llevado aparejado un anómalo crecimiento de los precios de las materias primas, incluidas las alimentarias, que está afectando muy severamente a las condiciones de abastecimiento de los países más pobres, particularmente de África Subsahariana, muchos de ellos importadores netos de alimentos. Y subraya que, como consecuencia, pueden producirse importantes regresiones en los logros sociales previamente alcanzados;

41. considera que esta situación es la consecuencia de cuatro factores: i) el estímulo de la demanda de países de gran tamaño e intenso crecimiento, que impulsan las compras internacionales masivas de este tipo de productos; ii) la participación insuficiente de los países ricos y de la inversión pública en los países en desarrollo en los años precedentes respecto a la requerida inversión en el desarrollo rural; iii) la operativa de especuladores que ven en estos productos una fuente de rentabilidad como depósito de sus activos; y iv) los efectos que los daños ambientales han tenido sobre la productividad del suelo y de la agricultura;

42. exhorta a que la política de cooperación de la UE no repita pasados errores y demanda que le otorgue al desarrollo rural y a la seguridad alimentaria de los países socios un mayor nivel de prioridad en la definición de sus estrategias de ayuda internacional. Recuerda, al respecto, que la UE tiene una larga experiencia en materia de desarrollo rural, política agrícola y apoyo a la seguridad alimentaria, que puede ser puesta al servicio de los países en desarrollo;

43. reclama que también en este caso se tengan en cuenta las capacidades y experiencias de las regiones. Las autoridades regionales y locales tienen experiencia en el diseño de infraestructuras de base para la distribución de los productos alimentarios, en el estudio de la productividad del suelo y en el manejo de los cultivos de acuerdo con las condiciones del entorno, en el cuidado de ecosistemas locales frágiles y en el diseño de planes para garantizar el abastecimiento de la población. Es importante, pues, que estos actores se hagan presentes, con el protagonismo deseable, en la política de cooperación de la UE.

Bruselas, 11 de mayo de 2011.

*La Presidenta
del Comité de las Regiones*
Mercedes BRESSO