



ALTA REPRESENTANTE  
DE LA UNIÓN PARA  
ASUNTOS EXTERIORES Y  
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Estrasburgo, 6.10.2015  
JOIN(2015) 33 final

## **DOCUMENTO DE CONSULTA CONJUNTO**

**Hacia una nueva asociación entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico después de 2020**

## **I. Introducción: Una asociación apreciada**

El objetivo del presente documento es lanzar una amplia consulta pública sobre las principales cuestiones relacionadas con la asociación y las relaciones entre la Unión Europea (UE) y los Estados de África, del Caribe y del Pacífico<sup>1</sup> (ACP) en el periodo posterior a 2020. A este respecto, es importante hacer balance del Acuerdo de Asociación actual a fin de estudiar en qué medida sigue siendo válido de cara al futuro y ofrece una plataforma para progresar en el logro de nuestros intereses comunes. Es necesario proceder a una revisión exhaustiva de los supuestos en los que se basa la asociación, así como del ámbito de aplicación de esta última y de sus instrumentos y modos de funcionamiento. Los resultados obtenidos constituirán un elemento importante del análisis y contribuirán a la evaluación del Acuerdo actual y al establecimiento de propuestas políticas que guíen nuestra futura relación.

La UE viene manteniendo con los países ACP una larga relación que se remonta a antes de 1975 y al primer Convenio de Lomé, sucesor, a su vez, del primer Convenio de Yaundé de 1963, acuerdo que vinculó a la por entonces denominada Comunidad Económica Europea con las antiguas colonias de algunos de sus Estados miembros. Los sucesivos Acuerdos de Asociación han ido configurando esta relación hasta la actualidad.

El actual Acuerdo de Asociación ACP-CE se firmó el 23 de junio de 2000 en Cotonú, Benín, [de ahí su denominación de «Acuerdo de Asociación de Cotonú» (AAC)] y fue objeto de revisión en 2005 y 2010, conforme a sus propias disposiciones. Se concluyó por un período de veinte años, que expirará el 29 de febrero de 2020. La asociación, de carácter global, abarca una vertiente política, una vertiente de cooperación económica y comercial, y una vertiente de cooperación para la financiación del desarrollo. Su financiación corre principalmente a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), un fondo extrapresupuestario plurianual alimentado con aportaciones directas de los Estados miembros de la UE, y se complementa, en parte, mediante instrumentos de financiación externos con cargo al presupuesto de la UE. El AAC es un acuerdo jurídicamente vinculante que establece instituciones conjuntas y que ofrece un marco para el diálogo con cada uno de sus miembros. De hecho, los acuerdos con los ACP han constituido durante muchos años un elemento central de la política exterior de la UE.

### **Un contexto en rápida evolución**

La presente revisión de las relaciones ACP-UE se produce en un mundo en rápida mutación caracterizado por su creciente multipolaridad. Las fuerzas que rigen la transformación a escala global que se inició a principios de la década de los años noventa están remodelando el mundo de forma cada vez más marcada y con mayor rapidez. Se trata de un mundo cada vez más poblado, conectado, interdependiente, complejo y enfrentado a nuevos desafíos en materia de seguridad. El comercio mundial se ha incrementado y ha experimentado una enorme diversificación. La creciente relevancia política y económica de Asia parece llamada a mantenerse, paralelamente a la aparición de otras potencias económicas en África y América Latina.

---

<sup>1</sup> El Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico fue creado por el Acuerdo de Georgetown de 1975.

En las dos últimas décadas, tanto la UE como el grupo de Estados ACP han evolucionado, y la relación que mantienen se ha visto jalonada por acontecimientos importantes. Los Estados que componen el grupo ACP han aumentado hasta 79 y la UE se ha ampliado a 28 miembros; tomados en su conjunto, ambos grupos representan una mayoría de Estados en el seno de las Naciones Unidas y una población total de unos 1 500 millones de personas. Hace ya tiempo que la relación ha dejado de estar circunscrita a la cooperación al desarrollo y el comercio. La asociación con cada una de las tres regiones que componen el Grupo ACP se ha intensificado al margen del Acuerdo de Cotonú, si bien en sinergia con el mismo. Esta evolución ha quedado reflejada en la Asociación Estratégica UE-África<sup>2</sup>, la Estrategia Conjunta de Asociación UE-Caribe<sup>3</sup> y la estrategia para una asociación reforzada con las Islas del Pacífico<sup>4</sup>. También se ha intensificado la cooperación con las organizaciones regionales y subregionales, en particular en aspectos económicos y en el ámbito de la paz y la seguridad. Se han celebrado Acuerdos de Asociación Económica (AAE) que han definido un nuevo marco de relaciones comerciales con grupos regionales de países ACP.

A nivel internacional, se ha adoptado un nuevo marco global en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) cuya financiación, aprobada en septiembre de 2015, da respuesta simultáneamente a los retos interrelacionados de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible. Dicho marco se sustenta en una nueva «asociación mundial» que moviliza todos los medios de ejecución y a todos los agentes. Concebido de forma que sea aplicable a todos los países, refleja un cambio radical en las perspectivas de desarrollo y tendrá repercusiones en las futuras relaciones ACP-UE.

Por lo que se refiere a los resultados económicos, la situación en los distintos Estados del grupo ACP es variada. Todos los países del Caribe (excepto Haití) han adquirido la condición de país de renta media o elevada, aunque todavía se enfrentan a grandes retos, en particular con respecto a su vulnerabilidad frente a las perturbaciones externas y las catástrofes naturales. Los Estados del Pacífico han experimentado un desarrollo económico muy dispar y se enfrentan en su mayoría a graves dificultades como consecuencia de su tamaño y emplazamiento. También padecen una vulnerabilidad similar a la de los países del Caribe. En términos generales, África ha registrado buenos resultados económicos y, durante un decenio, o incluso un periodo más extenso, la mayoría de los países del continente han venido disfrutando de un crecimiento económico elevado e ininterrumpido. La lucha contra la pobreza en el interior de los países ACP ha progresado, tal como reflejan los avances realizados en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), si bien persisten importantes desafíos en relación con el desarrollo humano, la erradicación de la pobreza y la desigualdad que, en algunos lugares, han derivado en conflictos abiertos, mayor fragilidad y crisis prolongadas, y en un incremento de los flujos de migración a escala

---

<sup>2</sup> Basada en la Estrategia Conjunta África-Europa, adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Segunda Cumbre UE-África celebrada en 2007. La actual hoja de ruta para el periodo 2014-2017 se adoptó en la Cuarta Cumbre África-UE celebrada en 2014.

<sup>3</sup> En noviembre de 2012, el Consejo adoptó la Estrategia Conjunta de Asociación UE-Caribe que se había desarrollado basándose en la decisión de la Cumbre UE-CARIFORUM celebrada en mayo de 2010 en Madrid. Los ministros del CARIFORUM adoptaron la nueva estrategia en su reunión ministerial anual de noviembre de 2012.

<sup>4</sup> COM(2006)248 final.

mundial. La conexión con las cadenas de valor mundiales y regionales ha sido limitada, particularmente en el caso de los países menos adelantados.

## **II. Principios compartidos e intereses en común (el «contenido»)**

En un principio, la asociación ACP-UE hacía hincapié en la ayuda al desarrollo y los aspectos comerciales, plasmando así una relación entre donante y beneficiario. A medida que las circunstancias y la relación existente entre las Partes se han ido transformando, la asociación ha empezado a centrarse en perseguir intereses comunes. El AAC firmado en 2000 reforzó notablemente el pilar político de la asociación mediante la inclusión de un diálogo político de fondo con los países y regiones ACP. Sin embargo, no ha tenido demasiado éxito a la hora de reunir a la UE y el Grupo de estados ACP como socios conjuntos en la escena internacional. El AAC introdujo también una dimensión de paz y seguridad que ha evolucionado con mayor rapidez en el marco de la Asociación UE-África, mientras que la creciente cooperación en materia de seguridad ciudadana con el Caribe y en materia de riesgo climático e igualdad de género en el Pacífico atestiguan asimismo esta evolución. La celebración de acuerdos de asociación estratégica con la mayoría de Estados ACP ha transformado el pilar comercial del AAC en una relación multifacética con una serie de agrupaciones regionales.

La futura relación deberá adaptarse a la nueva realidad que supone una asociación pluridimensional y con múltiples partes interesadas. Teniendo en cuenta que los mejores resultados se obtienen cuando la UE y los socios ACP comparten auténticamente el programa establecido, resulta esencial con vistas al futuro de la asociación determinar cuáles son los intereses comunes y valores compartidos relevantes en el marco de la misma. La evaluación preliminar apunta a que los principales intereses comunes y principios compartidos que se exponen a continuación deben ser objeto de mayor consulta y reflexión.

### **Intereses comunes globales en un mundo multipolar**

Las sólidas alianzas políticas basadas en valores compartidos e intereses comunes constituyen la base de una fructífera cooperación sobre cuestiones de alcance mundial. Los países ACP y la UE tienen común interés en promover la gestión sostenible de los bienes públicos y desafíos a nivel mundial tales como el cambio climático y la seguridad alimentaria, energética o de los recursos hídricos. Entre los demás retos a escala mundial con un impacto transversal en la UE y los países ACP cabe citar la paz y la seguridad (terrorismo, extremismo y delincuencia internacional), el medio ambiente (en particular, la biodiversidad), la emigración, la salud, y las cuestiones financieras (incluida la arquitectura financiera internacional, los flujos financieros y la fiscalidad).

El cambio climático constituye un claro ejemplo de un ámbito en el que la UE es líder mundial y que reviste particular interés para los países ACP, en la medida en que se verán gravemente afectados por sus consecuencias. Está previsto que en diciembre de este año se adopte un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático, y la implicación activa de los países ACP es crucial al respecto. Paralelamente, muchos países ACP presentan un gran

potencial de cara a la producción de energía renovable y el «crecimiento azul», un ámbito en el que se requerirá la inversión del sector privado.

*1. ¿En qué medida ha sido eficaz la asociación a la hora de hacer frente a los desafíos mundiales?*

*2. Qué haría falta para consolidar los resultados a este respecto y cuáles son los desafíos a escala mundial con respecto a los que la asociación podría aportar mayor valor en el futuro en el contexto del nuevo marco de los ODS y en los foros internacionales pertinentes?*

### **Derechos humanos, democracia y Estado de Derecho, y buena gobernanza**

El respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, así como la buena gobernanza constituyen un marco de valores compartidos que se ha convertido en un pilar de la asociación ACP-UE. Esos valores son cruciales de cara al logro de un modelo de desarrollo sostenible. Aunque se están realizando progresos en este ámbito, aún subsisten numerosos desafíos. El AAC contempla diversas formas de diálogo político, incluido el diálogo político periódico (artículo 8), así como un diálogo político reforzado y el inicio de un procedimiento de consulta *ad hoc* en caso de vulneración de sus elementos esenciales (derechos humanos, principios democráticos y Estado de Derecho) o si se producen casos graves de corrupción de un país socio. En este contexto, se propone la adopción de medidas apropiadas entre las que cabe citar, como último recurso, la suspensión de la cooperación, si procede (artículos 96 y 97). Desde 2000 se han iniciado consultas a este respecto en 24 asuntos, de los cuales uno relacionado con la corrupción.

*3. ¿Han permitido los mecanismos previstos en el AAC (es decir, el diálogo político, la ayuda financiera, la adopción de medidas adecuadas o la suspensión del Acuerdo) obtener mejoras significativas en el ámbito de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la buena gobernanza, incluida la lucha contra la corrupción? ¿Debería la futura asociación esforzarse más a este respecto, y de qué manera?*

*4. ¿Ha sido la participación en la asociación por parte de las autoridades locales y los agentes no estatales (es decir, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación), los Parlamentos nacionales, los tribunales y las instituciones nacionales de derechos humanos adecuada y útil con vistas a fomentar los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, así como la buena gobernanza? ¿Podrían haber contribuido en mayor medida? ¿De qué manera?*

### **Paz y seguridad, y lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada**

Tal como se reconoce en el artículo 11 del AAC, para lograr el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza se requiere paz y seguridad, y la formulación inversa no resulta menos cierta: los países en situación precaria o afectados por conflictos han incumplido en gran medida los objetivos de desarrollo del milenio. Los conflictos violentos entre Estados han ido en aumento. La resolución de las situaciones de conflicto y precariedad exige la aplicación de un enfoque global que combine instrumentos diplomáticos, de seguridad y de

desarrollo, y que se centre en la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y las actividades de desarrollo o reconstrucción de las instituciones estatales. También se ha comprobado ampliamente que el apoyo de los procesos democráticos contribuye al logro de la paz y la estabilidad. Estas cuestiones tan diversas forman parte integrante del diálogo político entre los socios en virtud del AAC. Por otro lado, en los últimos años, la UE y los países ACP se han visto expuestos a amenazas transregionales en el ámbito de la seguridad relacionadas con el terrorismo y el extremismo violento, con el tráfico ilegal en todas sus formas, por ejemplo, la trata de seres humanos y el tráfico de armas y drogas, así como con la piratería. Estos riesgos se ven incrementados por el fuerte crecimiento demográfico en África, fenómeno que va unido a desafíos como la rápida urbanización, la persistencia o el incremento de la desigualdad, y los elevados niveles de desempleo, en particular entre los jóvenes. Muchos de estos retos están interrelacionados a escala intercontinental y, para hacerles frente con eficacia, la UE y los países ACP deben utilizar de manera coherente a los diversos instrumentos a su disposición.

*5. ¿Son útiles y adecuadas las disposiciones relativas a la paz y la seguridad del AAC? ¿Ha sido efectivo el equilibrio entre la implicación de las regiones ACP y la de los países ACP?*

*6. ¿Debería perseguir la futura asociación una mayor eficacia de su acción en común en lo que respecta a la prevención de conflictos, la alerta temprana y la mediación, la consolidación de la paz y las actividades de desarrollo de las instituciones estatales, así como a la resolución de los retos existentes en materia de seguridad transnacional? ¿Debería llevarse a cabo en el contexto UE-ACP?*

### **Crecimiento económico integrador y sostenible, inversión y comercio**

El fomento de **un crecimiento económico integrador y sostenible** es fundamental para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza a largo plazo y vital para hacer frente a los retos demográficos. Aunque las cifras varíen en función de los países y a lo largo del tiempo, los resultados económicos logrados en la región ACP han sido notables y han permitido crear mercados nacionales de mayores dimensiones y ofrecer nuevas oportunidades económicas. Por otra parte, en muchos países ACP, la industrialización, la digitalización y la diversificación económica han sido limitadas. La pobreza y las desigualdades no se han reducido en la medida prevista, y el subempleo y la magnitud de la economía sumergida siguen manteniéndose en niveles demasiado elevados. El refuerzo de la resiliencia de los más vulnerables sigue constituyendo un reto. Con una población llamada a duplicarse para 2050 y abundantes recursos naturales, el potencial económico de África sigue siendo globalmente muy significativo. El uso sostenible de los océanos, incluidos los ricos recursos pesqueros, la acuicultura y los depósitos de minerales puede crear importantes oportunidades económicas y de inversión. Países como Brasil, China y la India están tomando posiciones estratégicas en estas regiones por medio de una mayor presencia, de la intensificación de las relaciones comerciales, la inversión y de una creciente gama de actividades de cooperación.

*7. ¿Cuál ha sido el grado de eficacia de la asociación a la hora de promover un desarrollo económico sostenible e integrador?*

8. *Teniendo en cuenta el nuevo marco ODS, ¿debería la futura asociación hacer más a este respecto? ¿Cuáles son sus propuestas?*

El mantenimiento de **la estabilidad macroeconómica**, incluida la del sistema financiero, es un requisito previo para el logro de un desarrollo integrador y sostenible. Durante la última década, caracterizada por las elevadas tasas de crecimiento, el contexto macroeconómico de muchos países ACP ha mejorado, lo que ha permitido a algunos de ellos movilizar más capitales a escala internacional y nacional. La reciente crisis económica y financiera ha dejado patente el deterioro del nivel de vida y los efectos que puede derivarse de la inestabilidad macroeconómica. Esta constatación es particularmente pertinente en el contexto de un mundo económico y financiero cada vez más interconectado, con numerosas economías emergentes y mercados financieros conexos.

Pese a registrar tasas de crecimiento sostenidas y contar con abundantes recursos naturales, muchos países no han sido capaces de obtener los ingresos nacionales necesarios para lograr un desarrollo sostenible. La instauración de sistemas fiscales equitativos y eficaces y la designación de autoridades de percepción tributaria permite sentar las bases para la obtención de ingresos sostenibles. Sin embargo, persisten desafíos importantes tales como la elusión y la evasión fiscales y los flujos financieros ilícitos.

9. *¿Cuál ha sido el grado de eficacia de la asociación a la hora de apoyar la estabilidad macroeconómica y financiera? ¿En qué ámbitos aportaría valor añadido la cooperación ACP-UE en materia de estabilidad macroeconómica y financiera?*

10. *¿Cuál ha sido el grado de eficacia de la asociación en la mejora de la movilización de ingresos nacionales, en el fomento de unos sistemas fiscales equitativos y eficaces, y en la lucha contra los flujos financieros ilícitos? ¿Aportaría valor añadido y mayor eficiencia una cooperación reforzada entre los ACP y la UE en estas cuestiones?*

Existe un reconocimiento cada vez mayor del importante potencial de la **implicación del sector privado**, cuando va unida a formas de economía sociales, tradicionales y colaborativas, con vistas a la reducción de la pobreza y al desarrollo sostenible. Los flujos financieros privados, tales como las transferencias, las inversiones extranjeras y la financiación procedente de inversores institucionales, son ya superiores a todos los recursos públicos combinados. Para aprovechar plenamente el potencial del sector privado es necesario crear condiciones favorables a la iniciativa privada, el comercio y las finanzas, con vistas a las inversiones sostenibles y a la creación de empleo digno, e integrar las actividades informales en el sector formal. Ello requiere asimismo el firme compromiso de las empresas a catalizar la inversión del sector privado en aquellos ámbitos en los que los mercados adolecen de deficiencias y a introducir prácticas responsables en el núcleo de sus estrategias comerciales.

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) puede desempeñar el papel de catalizador a fin de desbloquear la financiación privada para destinarla al desarrollo sostenible. A este efecto se han desarrollado nuevos instrumentos tales como la financiación combinada, las inversiones en capital y en deuda y otros tipos de financiación innovadores, en particular en el ámbito de

las infraestructuras de transporte y energía. Para lograr un desarrollo sostenible es fundamental contar con un sector energético igualmente sostenible.

El sector de las tecnologías de la información y la comunicación puede desempeñar un papel importante a la hora de impulsar el desarrollo, salvar la brecha digital y desarrollar sociedades del conocimiento. Lo mismo cabe decir de la innovación científica y tecnológica aplicada en múltiples ámbitos.

Es preciso prestar especial atención a la **agricultura y la ganadería**, sector que en muchas economías ACP genera empleo para la mayor parte de la población. Dicho sector se caracteriza por su gran efecto multiplicador del crecimiento y el empleo, y por su repercusión en la reducción de la pobreza rural. Sin embargo, el desarrollo del sector agrícola se enfrenta a importantes desafíos, tales como el cambio climático, la inestabilidad de los precios y el cumplimiento de los niveles de calidad comerciales, como los existentes en el ámbito de la seguridad alimentaria.

*11. ¿Ha sido la asociación capaz de contribuir sustancialmente a la movilización del sector privado y a la atracción de la inversión extranjera directa?*

*12. ¿Cómo podría aprovecharse mejor el potencial del sector privado de la UE y de los Estados ACP? ¿Cuál debería ser el principal objetivo de la cooperación del sector privado de la UE y de los Estados ACP en un contexto ulterior a Cotonú, y cuál podría ser el papel de la AOD a este respecto?*

*13. En este contexto, ¿cuáles son, a su entender, las oportunidades de la nueva economía digital?*

*14. ¿En qué medida ha podido contribuir la asociación al incremento del desarrollo agrícola y del comercio?*

El **comercio** y la integración de los Estados ACP en la economía mundial tienen un enorme efecto potencial sobre el desarrollo sostenible. A nivel internacional, la Ronda de Doha para la liberalización del comercio se ha estancado. En la última década, los países ACP en su conjunto han mantenido un superávit comercial con respecto a la UE, y esta última sigue siendo el principal socio comercial y de inversión de la mayoría de los países ACP. Sin embargo, la diversificación de los intercambios entre los países ACP ha sido limitada. La presencia de las economías emergentes está ampliándose con rapidez. En el contexto de la Asociación ACP, las relaciones comerciales ACP-UE se han replanteado partiendo de una nueva base, mediante la negociación de acuerdos de asociación económica (AAE) recíprocos — si bien asimétricos — con la mayoría de los países ACP. Dichos AAE son plenamente compatibles con las normas de la Organización Mundial del Comercio. No obstante, el AAC sigue siendo el acuerdo marco para los AAE, que aluden a los objetivos y elementos esenciales del mismo. Además de definir los AAE como los nuevos acuerdos comerciales ACP-UE, el AAC también incluye disposiciones sobre cooperación comercial, como por ejemplo el comercio de servicios y los ámbitos relacionados con el comercio, que se aplican a todos los Estados ACP. En el caso de los países ACP que no han suscrito AAE, el comercio



con la UE se rige por el sistema de preferencias generalizadas, incluidos la iniciativa «Todo menos armas» en favor de los países menos adelantados y el trato de nación más favorecida (países de renta media-alta y elevada).

*15. ¿Cuál ha sido la contribución de las preferencias comerciales, concedidas en el marco de la Asociación, a la integración de los países ACP en la economía mundial y a la consecución de sus objetivos de desarrollo?*

*16. ¿Persiste la necesidad de establecer disposiciones específicas sobre cooperación comercial en el contexto ulterior a Cotonú, teniendo también en cuenta a los países ACP que no hayan suscrito un AAE? En caso afirmativo, ¿qué podrían o deberían cubrir dichas disposiciones?*

### **Desarrollo social y humano**

El mundo actual se enfrenta a los retos, fundamentales e interrelacionados, que plantea la erradicación de la pobreza, aspecto este que constituye el núcleo del AAC y el principal objetivo en materia de cooperación desarrollo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, junto con el logro del desarrollo sostenible en sus tres dimensiones. Si bien se está avanzando en el logro de este objetivo, los resultados divergen considerablemente en función de cada región y país. En muchos países persisten las desigualdades de género, y la violencia ejercida sobre las mujeres y las niñas sigue socavando los esfuerzos por alcanzar la totalidad de los objetivos.

Las crisis recurrentes y la fragilidad, unidas a una serie de eventuales perturbaciones externas, siguen siendo factores inherentes al retroceso en los logros obtenidos o a su total destrucción. Así pues, el vínculo entre ayuda al desarrollo y ayuda humanitaria cobra cada vez mayor fuerza. No solo son vulnerables las personas en situación de extrema pobreza, sino también las personas con riesgo de caer en ella o incluso las nuevas clases medias de los países emergentes, por lo que es preciso reforzar la resiliencia de todos estos grupos. Por otra parte, la desigualdad de la riqueza y de la renta está aumentando en todo el mundo. Existe una proporción inversa entre la desigualdad (en términos de renta, acceso a la asistencia sanitaria y los servicios sociales; cuestiones de género, o entre grupos) y el desarrollo humano que socava la cohesión social y contribuye a la inestabilidad política y al malestar social. A fin de evitar un retroceso y mantener los avances obtenidos habrá que abordar una serie de retos en rápido aumento tales como el cambio climático, el fuerte crecimiento demográfico, el desempleo juvenil, la urbanización, la migración y la movilidad humana. Por tanto, será necesario lograr la coherencia de las políticas a todos los niveles a fin de promover un desarrollo humano sostenible.

*17. ¿Ha permitido la asociación cumplir el objetivo de desarrollo humano de manera eficaz y efectiva, en particular por lo que respecta a la erradicación de la pobreza, así como a la igualdad de género y a la capacitación de la mujer? ¿Cómo podrían mejorarse estos aspectos?*

*18. Teniendo en cuenta el nuevo marco ODS, ¿cuáles son los principales retos relacionados con el desarrollo humano en los que debería centrarse la futura asociación?*

### **Emigración y movilidad**

La emigración y la movilidad son fenómenos extremadamente importantes, tanto en el interior de los países ACP, como entre estos últimos y la UE. Al abordar los problemas relacionados con la emigración, la UE aplica un enfoque integral.

Es preciso hacer frente a los desafíos que supone la emigración irregular, así como las causas subyacentes a la emigración en general, como son la pobreza, los conflictos, la presión demográfica, los problemas climáticos y medioambientales, la vulneración de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, así como la falta de oportunidades de lograr un empleo digno y de acceso a regímenes de protección social básica. Habida cuenta de que el fenómeno de los desplazamientos forzados está adoptando una magnitud sin precedentes, resulta esencial tratar de solucionar este problema asociando a la ayuda humanitaria una perspectiva de desarrollo.

También es importante apoyar a los terceros países en sus esfuerzos por desarrollar políticas eficaces de emigración. Deberían fomentarse la movilidad y la emigración, en su vertiente legal, a fin de canalizar las oportunidades que brindan a efectos educativos, científicos, culturales, formativos y profesionales, y sus repercusiones positivas tanto en la economía como en la sociedad.

El artículo 13 del AAC prevé el establecimiento de un diálogo sobre la emigración en el marco de la asociación ACP-UE que se halla actualmente en curso. Reviste particular importancia abordar de forma más eficaz la emigración irregular, por ejemplo a través de la lucha contra las redes delictivas y la devolución o la readmisión de personas sin derecho a permanecer en la UE. Es asimismo esencial garantizar la protección de los refugiados y los solicitantes de asilo, prestando especial atención a los grupos vulnerables.

*19. ¿Ha constituido la asociación un medio útil para debatir las cuestiones relacionadas con la emigración y ha contribuido a ello de forma positiva? ¿Se ha aplicado plenamente el artículo 13 del AAC?*

*20. ¿Debería la futura asociación hacer más a este respecto, y cuáles son los aspectos específicos en los que debería centrarse (la movilidad y la emigración legal, las causas profundas de la emigración, el retorno y la readmisión, la lucha contra la trata y el contrabando de seres humanos, y la protección internacional)?*

### **III Hacia una asociación más eficaz (la «forma»)**

La presente sección se basa en las lecciones extraídas de nuestra larga relación, y en particular de la aplicación del AAC. Las cuestiones planteadas a continuación tratan de explorar la posibilidad de convertir la asociación en un vehículo más eficaz con vistas a la promoción de los intereses de la UE y de los países ACP.

## Una relación política más sólida

El AAC proporciona un marco sólido de principios fundamentales compartidos, consagrados en un acuerdo jurídicamente vinculante. Constituye la base para el compromiso con los miembros del grupo de Estados ACP en su conjunto y con cada país, región o subregión por separado. Su aplicación se basa en un amplio diálogo político que tiene lugar en distintos niveles, nacionales y regionales, y a través de las instituciones conjuntas ACP-UE. Los Estados miembros de la UE son partes del AAC, lo que significa que sus relaciones bilaterales con los países que lo integran también se enmarcan en él.

*21. ¿Cuál ha sido el grado de eficacia del diálogo político y a qué nivel ha resultado más eficaz: el nacional, el regional o a través de las instituciones conjuntas ACP-UE? ¿Debería ampliarse o restringirse el alcance del diálogo político?*

*22. ¿Permitiría aumentar la eficacia y la eficiencia del diálogo una mayor participación de los Estados miembros de la UE, mediante la asociación de sus políticas e instrumentos bilaterales al diálogo político a nivel nacional?*

*23. ¿Ha sido el carácter jurídicamente vinculante del Acuerdo decisivo a la hora de aplicarlo en comparación con otras asociaciones regionales basadas meramente en declaraciones políticas?*

## Coherencia del ámbito de aplicación geográfico

La cobertura geográfica de la asociación ACP-UE ha aumentado considerablemente a lo largo del tiempo. Por motivos de coherencia y de eficacia de la cooperación, podría resultar de interés integrar en el marco general a otros países enfrentados a retos similares. El refuerzo de la agenda continental africana condujo en 2007 a la creación de la Asociación África-UE, que incluye a los países del norte de África, que no son Partes contratantes en el Acuerdo ACP. Pese a ser Parte contratante en el Acuerdo, Sudáfrica no está sujeta a todas sus disposiciones. La mayoría de los países menos adelantados del mundo son miembros del grupo de Estados ACP, y la tendencia hacia una «agenda más universal» de Objetivos de Desarrollo Sostenible aboga en favor de la aplicación de un enfoque unificado a este grupo de países. En este contexto, la revisión debería analizar asimismo la actual cobertura geográfica y determinar si una cobertura más amplia de la asociación a nivel ACP combinada con un anclaje más regional podría resultar beneficiosa para las partes. Uno de los aspectos fundamentales a explorar es el equilibrio y la división de tareas entre las relaciones de la UE con los Estados ACP en su conjunto y sus relaciones con las agrupaciones regionales que conforman dicho conjunto de Estados. El contexto regional puede permitir en algunos casos implicar a países vecinos no integrados en el marco ACP. Los países del Caribe, por ejemplo, son miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

*24. ¿Podría integrarse en un futuro marco a países distintos de los actuales miembros del grupo de Estados ACP? ¿Qué países serían?*

25. *¿Qué tipo de marco debería regir las relaciones de la UE y los Estados ACP? ¿Cómo podría el marco que suceda al actual Acuerdo ACP-UE tomar en consideración las asociaciones regionales más recientes de la UE con África, el Caribe y el Pacífico? ¿Podría incluir un futuro marco ACP-UE asociaciones concretas con socios regionales?*

26. *¿Existe margen para desarrollar relaciones más estructuradas con Asia, América Latina, Oriente Medio y el norte de África?*

### **Cooperación más adaptada a los grupos de países con un nivel de desarrollo similar**

A fin de garantizar que la ayuda al desarrollo de la UE se oriente específicamente hacia los lugares en que más se necesite y tenga la mayor incidencia posible en la erradicación de la pobreza, la UE ha reforzado recientemente el principio de diferenciación. Como consecuencia de ello, se ha ido reduciendo de forma escalonada la ayuda bilateral al desarrollo concedida a una serie de países socios de la UE. En las dos últimas décadas ha quedado patente que el Grupo ACP se enfrenta a unos modelos de desarrollo cada vez más diferenciados, en particular entre los países de renta media «en plena expansión» y los Estados frágiles y menos adelantados. Aproximadamente la mitad de los 79 países ACP siguen siendo en la actualidad países menos adelantados, si bien algunos de ellos han progresado hasta alcanzar una renta media baja (11), una renta media alta (23) o una renta elevada (4). Habida cuenta de esta evolución, debe considerarse la reducción escalonada de la ayuda bilateral al desarrollo concedida a los países ACP más desarrollados. Dentro de los propios Estados, incluso en los situados en la categoría más elevada en términos económicos, persisten elevados niveles de desigualdad y pobreza. Es preciso aplicar formas de cooperación más adaptadas, por ejemplo, a través de la asistencia técnica, la transferencia de conocimientos y la investigación, que permitan la creación y el desarrollo conjuntos de soluciones, a fin de hacer frente a los diversos retos a los que se enfrentan los socios ACP en función de su grado de desarrollo.

27. *¿Es el sistema actual de asignación de recursos para el desarrollo, basado tanto en las necesidades y las capacidades como en los resultados, suficiente para canalizar los fondos hacia aquellos países en que puede obtenerse el mayor impacto? A la hora de asignar los recursos, ¿debería seguirse dando prioridad a los países más necesitados, incluidos los Estados frágiles?*

28. *¿Qué tipo de cooperación podría contribuir a cubrir las necesidades específicas de los países ACP más desarrollados con vistas a alcanzar un crecimiento más equitativo y sostenible?*

### **Fortalecimiento de las relaciones con los agentes clave**

El AAC proporciona el marco para una relación amplia e integradora que va más allá de la mantenida con los Gobiernos nacionales, mediante el reconocimiento de la función que desempeñan en el desarrollo los parlamentos, las autoridades locales y los agentes no estatales (sociedad civil, sector privado y sindicatos) . El Acuerdo ha formalizado el papel de estos agentes tanto en el mantenimiento del diálogo político como en la programación y ejecución

de los programas de cooperación. Sin embargo, en la práctica, la participación de algunos de ellos ha sido limitada, y su potencial no se ha aprovechado plenamente.

29. *¿Ha permitido el modelo actual de implicación de las partes interesadas alcanzar los objetivos de la asociación de manera eficiente? ¿Qué agentes podrían desempeñar un papel más importante en la aplicación de la asociación? ¿Cómo convendría proceder?*

30. *¿Qué podría hacerse para promover una implicación eficaz y eficiente en la asociación por parte del sector privado nacional e internacional, la sociedad civil, los interlocutores sociales y las autoridades locales?*

En la región ACP han surgido una serie de nuevos agentes cuya actividad en los ámbitos económico y de desarrollo ha ido incrementándose; entre ellos cabe citar economías emergentes como Brasil, China, la India o Indonesia, así como los Estados Árabes del Golfo Pérsico y las fundaciones privadas. Por otro lado, en la actualidad, ciertos países ACP cuentan con una RNB per cápita superior a la de algunos Estados miembros de la UE, pese a tener que hacer frente aún a importantes retos en materia de desarrollo. Algunos de ellos están incluso prestando ayuda al desarrollo a otros países ACP.

31. *¿Debería la asociación abrirse a nuevos agentes tales como los indicados anteriormente?*

32. *A este respecto, ¿cabría considerar la posibilidad de abrir la asociación a «miembros asociados» u «observadores»?*

33. *¿Cómo podría un nuevo marco promover la cooperación Sur-Sur y triangular, incluida la mayor participación de Estados ACP como agentes del desarrollo en apoyo de otros países ACP?*

### **Racionalización de la configuración institucional de la asociación y de su funcionamiento**

En el marco de la revisión de la asociación debería analizarse asimismo la configuración institucional y el funcionamiento de esta última en términos de una mayor eficacia en la toma de decisiones al nivel adecuado. A lo largo de los años, se ha ido desarrollando un conjunto de instituciones comunes, como las creadas mediante los acuerdos de asociación económica. Por otra parte, la revisión debería tener en cuenta el hecho de que instituciones como la Unión Africana y las organizaciones regionales de África, el Caribe (CARIFORUM) y el Pacífico (Foro de las Islas del Pacífico) han reforzado su posición en la escena internacional y, en particular, en lo que respecta a sus relaciones con la UE.

34. *¿Ha resultado eficaz la configuración institucional conjunta (con la instauración del Consejo de Ministros ACP-UE, el Comité de Embajadores ACP-UE y la Asamblea Parlamentaria Paritaria) a la hora de debatir y promover los puntos de vista e intereses comunes y de aportar una orientación política e imprimir un nuevo impulso a la asociación ACP-UE y a la aplicación del AAC?*

35. *¿Cuál es el valor añadido de las instituciones conjuntas ACP-UE, en comparación con los marcos comunitarios económicos a nivel regional y nacional para el diálogo y la cooperación?*

36. *¿Qué mecanismos institucionales podrían contribuir de forma más eficaz a abordar los retos comunes y promover los intereses comunes?*

37. *¿Debería exigirse un nivel más elevado de autofinanciación de este funcionamiento (instituciones conjuntas ACP-UE y Secretaría ACP) por los Estados ACP?*

### **Instrumentos y métodos de cooperación al desarrollo mejor adaptados y más flexibles**

Los instrumentos y métodos de cooperación al desarrollo han sido concebidos para poner en práctica los principios de Cotonú de orientación hacia los resultados, asociación y apropiación. La programación y ejecución del FED son, pues, concebidas como una responsabilidad conjunta. Se han desarrollado procedimientos y mecanismos que permitan la apropiación y la armonización con las políticas estatales, con una fuerte dependencia de la función desempeñada por los ordenadores nacionales, regionales, intra-ACP. El ordenador nacional es un alto funcionario designado por cada Estado ACP para representarle y hacerse solidariamente responsable de todas las operaciones financiadas con cargo al FED; la existencia de esta figura ha permitido que la administración central/organización regional pueda asumir la plena apropiación, pero, tal como han mostrado las evaluaciones, no siempre ha favorecido un diálogo sectorial eficiente y una aplicación fluida, y puede requerirse una actualización.

El FED se está ejecutando a través de programas nacionales, regionales e intra-ACP, así como a través de medidas especiales y flexibles en favor del desarrollo y la intervención humanitaria en situaciones de emergencia y acontecimientos imprevistos.

Por otro lado, en el marco del presupuesto de la Unión, los países ACP socios se están beneficiando del Programa Panafricano y de los programas temáticos financiados con cargo al instrumento de cooperación al desarrollo<sup>5</sup>. Además, el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz<sup>6</sup>, y el Instrumento Europeo para la Democracia y los derechos humanos<sup>7</sup> están financiando numerosos proyectos en los países ACP. Esta multiplicidad de instrumentos ha planteado desafíos en materia de concentración, coordinación y complementariedad de la ayuda al desarrollo de la UE. La expansión de la programación conjunta de la ayuda de la UE y de los Estados miembros de la UE tiene por objeto aumentar el impacto y la eficacia de la ayuda.

<sup>5</sup> Reglamento (UE) n° 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020.

<sup>6</sup> Reglamento (UE) n° 230/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento en pro de la estabilidad y la paz.

<sup>7</sup> Reglamento (UE) n° 235/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un instrumento financiero para la democracia y los derechos humanos a escala mundial.

38. *¿Existe un valor añadido en disponer de un instrumento de financiación específico en apoyo de la asociación ACP-UE? En caso afirmativo, ¿cuáles son los motivos y cómo debería diferenciarse este instrumento de otros instrumentos de financiación exterior con cargo al presupuesto general de la Unión? ¿Es este instrumento lo suficientemente flexible, en particular cuando se trata de hacer frente a situaciones de crisis? ¿Podría aplicarse este instrumento de forma diferente?*

39. *¿Cuál es el valor añadido del sistema de cogestión del FED que permite la participación de las autoridades nacionales en la programación y la gestión de los programas de ayuda, en comparación con otros instrumentos de cooperación de la UE en los países no ACP?*

40. *¿Permite la actual configuración del proceso de programación y de la ejecución de actividades una verdadera apropiación por parte de los beneficiarios? ¿Qué podría mejorarse? ¿Cómo pueden aprovechar al máximo la UE y los Estados miembros el impacto de la programación conjunta?*

En términos de ejecución, la cooperación de la UE ha adoptado diversas modalidades que van desde la ayuda a nivel de los proyectos hasta el apoyo presupuestario, con un reciente aumento de las operaciones de financiación combinada y la aparición de fondos fiduciarios de la UE, así como la delegación de la cooperación en agencias de desarrollo e internacionales de la UE. Al considerar la nueva asociación, conviene reflexionar sobre la combinación adecuada de diversas modalidades de ejecución (por ejemplo, dar a la concesión de préstamos preferencia sobre las subvenciones, o aportar garantías para la inversión), así como consolidar un entorno propicio para un control financiero y una rendición de cuentas eficientes y eficaces.

En muchos países ACP, ha disminuido la importancia relativa de la ayuda oficial al desarrollo con respecto a su renta nacional bruta. Por consiguiente, los instrumentos de cooperación financiera han de evolucionar, de modo que los fondos de la AOD de la UE contribuyan con la mayor eficacia posible a la finalidad general de la cooperación al desarrollo. Podría estudiarse la sinergia con otras fuentes de financiación, la movilización de otros medios de ejecución (incluidas las iniciativas e inversiones privadas) o nuevos instrumentos, por ejemplo, un instrumento de hermanamiento<sup>8</sup> o un TAIEX<sup>9</sup> en el ámbito de la transferencia de conocimientos.

41. *¿Apoyan adecuadamente las diversas herramientas existentes los principios e intereses comunes de la UE y el Grupo de Estados ACP? ¿Existen lagunas que debieran subsanarse? ¿Cómo evalúa usted la eficacia y la eficiencia de las diversas modalidades de ejecución?*

<sup>8</sup> Mediante el cual se pone en común la experiencia del sector público de los Estados miembros de la UE y de los países beneficiarios con el fin de mejorar las actividades de cooperación.

<sup>9</sup> TAIEX es el instrumento de asistencia técnica e intercambio de información de la Comisión Europea en los países candidatos a la adhesión y los países sujetos a la política de vecindad. Apoya a las administraciones públicas en materia de aproximación, aplicación y control del cumplimiento de la legislación de la UE y facilita la puesta en común de las buenas prácticas de la UE.

*42. ¿Debería exigirse un mayor grado de autofinanciación por parte de los Estados ACP en relación con las actividades destinadas a garantizar la apropiación? ¿Debería imponerse esta exigencia a todos los Estados? ¿En qué principios debería asentarse?*

*43. ¿Cómo puede aprovecharse mejor la experiencia de la UE y de sus Estados miembros, en particular en los países de renta media?*