

**MEMORANDO OPEX N° 128/2009**

**AUTOR:** VERONIQUE ANDRIEUX ARAUJO, Experta del panel OPEX.

**PARA:** OPEX **FECHA:** 16/09/2009

**ASUNTO:** APORTACIONES A LA POLITICA DE DESARROLLO EUROPEA DESDE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

**Área:** Cooperación al Desarrollo

**Coordinadora:** Katty Cascante

[www.falternativas.org/opex](http://www.falternativas.org/opex)

Depósito Legal: M-54881-2008

ISSN: 1989-2845

***“La presidencia española de la Unión Europea, será una presidencia de ambiciones políticas, de objetivos políticos” Pdte.Rodríguez Zapatero, Bruselas, abril 2009.***

Sin duda, la presidencia española levanta expectativas en Europa. ¿Cuáles deben ser los objetivos políticos de Europa en materia de desarrollo? ¿Qué resultados y productos concretos cabe esperar de la presidencia española?

En su cuarta presidencia europea<sup>1</sup> España tendrá un escenario de 27 países miembros con una agenda internacional confusa, compleja y cambiante con prioridades entrelazadas y un desinterés en aumento de la ciudadanía hacia los asuntos institucionales europeos, un nuevo Parlamento, Comisión y Comisario de Desarrollo y Acción Humanitaria-; un Tratado de Lisboa que entraría en vigor con importantes cambios institucionales; un gobierno estadounidense de Obama comprometido con la lucha contra la pobreza y el incremento de la AOD<sup>2</sup>, y una crisis económica y financiera sin precedentes que en algunos países compromete el apoyo de la opinión pública al incremento de la AOD. Un contexto que si bien abre ventanas de oportunidad únicas para acometer reformas estructurales sobre la arquitectura internacional financiera y de gobernanza global, también genera márgenes de incertidumbre en materia de políticas de desarrollo. Por ello es importante plantear una agenda pragmática, sustentada ante la ciudadanía, y orientada a cumplir con los compromisos alcanzados por Europa ante la comunidad internacional.

#### La agenda europea de desarrollo

La agenda de la presidencia española viene definida en buena medida por los **compromisos políticos y legislativos de la Unión Europea**. Un Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005) que cumple cinco años ante una renovada Comisión; la revisión del Acuerdo de Cotonou, donde la tradicional relación de la UE con los países ACP se centra en África como región, en base a la estrategia UE-África; las Cumbres internacionales, de entre las que destacan la UE-América Latina y Caribe y UE-Estados Unidos. En la primera, está prevista la firma del Convenio de Asociación UE-Centroamérica, y en la segunda – de máxima importancia estratégica- debe aprovecharse para construir una agenda común, orientada a la consecución de los ODM en 2015, entre los dos mayores donantes del mundo; el seguimiento a la Cumbre de Copenhague sobre Cambio Climático, en diciembre 2009. Ésta va a ser previsiblemente una de las grandes prioridades de la presidencia española, en función de los compromisos alcanzados en Copenhague. En caso de no lograrse los resultados esperados, España debe estar preparada para implicarse al máximo y lograr cerrar compromisos tangibles durante los primeros meses de 2010; y la revisión intermedia de las provisiones financieras UE 07-13. Está en juego el cumplimiento de los compromisos de AOD de la UE (0,7 en 2015), muy condicionados por la crisis.

Por otra parte, **la troika o trío formado por España, Bélgica y Hungría está definiendo las prioridades que cubrirán el ciclo de presidencias europeas de enero 2010 a junio 2011**. Desde finales de 2008, se trabaja en un programa conjunto cuyas prioridades en materia de desarrollo son las siguientes:

---

<sup>1</sup> Desde su adhesión a la Unión Europea en 1986, España ha asumido la presidencia en tres ocasiones: primer semestre 1989, segundo semestre 1995, y primer semestre 2002.

<sup>2</sup> “(...) U.S. efforts to promote development and reduce poverty around the world make up a vital component of what Secretary of State Hillary Clinton has called the “three Ds” of U.S. foreign policy: development, defence and diplomacy...” Don’t Forget About Foreign Aid: Prosperity depends on stability. Madeleine Albright and Colin Powell, The Wall Street Journal, 05 Mayo 2009.

*\* Peso político de la UE*

- Coordinación de actores y complementariedad entre la Comisión Europea y los Estados Miembros, para poder hablar con una sola voz y actuar conjuntamente, y ocupar así el lugar de influencia y liderazgo que le corresponde como "global player";

*\* Cooperación al desarrollo y AOD*

- Mejora de la eficacia, coherencia y visibilidad de la acción exterior europea;
- Continuar el desarrollo de un sistema multilateral eficaz;
- Dinamizar el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de cantidad y calidad de la ayuda;
- Promover relaciones estratégicas de alianzas con países en desarrollo;
- Fortalecer los medios de los países en desarrollo para hacer frente al impacto de la crisis económica y financiera: precios al alza de las commodities y de los alimentos, necesaria adaptación al cambio climático, conservación de la biodiversidad, y desarrollo sostenible.

*\* Coherencia de políticas con los objetivos de desarrollo*

- Promover la política comercial europea, con el objetivo de alcanzar un acuerdo integral y equilibrado en la Ronda de Doha de la OMC, así como avanzar en los tratados de libre comercio regionales y bilaterales;
- Continuidad en las negociaciones internacionales de lucha contra el cambio climático, asumiendo un rol de liderazgo;
- Reflexión y debate respecto al futuro de la Política Agraria Común después de 2013, y revisión de la Política de Pesca Común;
- Política energética;
- Modernización y regulación del sistema financiero europeo y global;
- Política europea de Migración.

Este documento será aprobado definitivamente en noviembre, una vez realizado el referéndum irlandés.

*Ausencias llamativas*

Si bien la apuesta de Gobierno Español por concentrar el número de ámbitos y objetivos durante la Presidencia es positiva, no podemos dejar de mencionar ausencias en determinados ámbitos:

**El debate de los compromisos de la Ayuda en un contexto de emergencia en desarrollo.**

A pesar de la crisis, y precisamente debido a su impacto en los países en desarrollo, la AOD es hoy más necesaria que nunca y Europa debe cumplir sus compromisos. Sin embargo, ya en el 2009 varios países de la UE están recortando su AOD poniendo así en riesgo la meta comunitaria del 0,56 en el 2010. España ha hecho grandes avances en materia de cantidad de la ayuda y el gobierno mantiene su compromiso con el 0,7, por lo que tiene legitimidad y autoridad para dinamizar este objetivo en la Unión Europea. Los presupuestos generales 2010 de los estados miembros se aprueban en otoño 2009; por ende la presidencia española llega tarde para influir sobre los compromisos de AOD en 2010, pero sí puede presionar a los donantes que en sus presupuestos generales 2010 incumplan sus compromisos. La presión entre iguales debe ir acompañada de sistemas de incentivos que motiven a los países a hacer lo que dicen que van a hacer.

El Banco Mundial estima que el impacto de la crisis en los países empobrecidos ha provocado “una emergencia en desarrollo” y evoca la posibilidad de una generación perdida, con cifras escalofriantes: 100 millones de personas más en extrema pobreza cada año mientras dure la crisis. La crisis pone en jaque la consecución de los ODM en el 2015, que ya antes de la crisis se encontraba seriamente amenazada. Al respecto, la Unión Europea se ha comprometido en el April Package 2009 con medidas contra cíclicas y focalizadas en los países más perjudicados por la crisis, para mantener y fortalecer el gasto social así como apoyar medidas de generación de empleo y de reactivación de la actividad económica. En 2010 la crisis seguirá azotando a los países en desarrollo y la ayuda será más necesaria que nunca. La responsabilidad de la UE como mayor donante y líder internacional en desarrollo es cumplir con los compromisos asumidos, así como sostener el apoyo adicional hasta que pase la crisis, sin perder de vista el coste que para todos tendría el no hacerlo.

### **Sin menciones sobre la Coherencia de políticas con los objetivos de desarrollo:**

A pesar de la declarada voluntad de la Secretaria de Estado de hacer una política de desarrollo y no sólo de cooperación, y de la relevancia absoluta de la coherencia de políticas en el ámbito europeo - la Comisión tiene delegadas buena parte de las competencias en materia de políticas con enorme impacto en el desarrollo de los países pobres-, la presidencia española no prevé priorizar este ámbito. La presidencia sueca precedente ha colocado la coherencia de políticas en el centro de su agenda, y en ese sentido España tiene a su alcance dar continuidad al momentum generado.

Durante la presidencia española, se debatirán políticas europeas con enorme alcance para el desarrollo de los países del Sur, en especial la Política Agraria Común (PAC). Por otra parte, la agricultura volverá a estar en el centro de las negociaciones de la Ronda de Doha, que el G8 y los principales países emergentes han acordado concluir en 2010, y que abre nuevas citas para las negociaciones (próxima reunión ministerial en septiembre en la India, Cumbre Ministerial de la OMC en Ginebra en diciembre 2009). La postura española ante la UE en los debates sobre la PAC, y ante la OMC, tiene el desafío de construirse en clara oposición a la liberalización agrícola, asumiendo posiciones en agricultura y comercio informadas sobre su impacto en desarrollo y firmemente comprometidas a no dañar el desarrollo de los países pobres. Es esencial que el Gobierno integre activamente las aportaciones de la sociedad civil – respecto a la regulación del mercado agroalimentario, al respeto del derecho a la alimentación, y en contra del uso especulativo e insostenible de la PAC en su forma actual-, en espacios como la Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales.

España puede y debe aprovechar la presidencia europea para influir y moldear la posición de la Unión Europea en las negociaciones. Se trata de un momento clave en el que coincide la presidencia de España – comprometida con la lucha contra el hambre- con la recta final de las negociaciones comerciales y con el debate sobre la PAC, ofreciendo así una oportunidad única al Gobierno de poner en práctica el principio de coherencia de políticas.

### **El Mensaje de una Unión Europea como donante global de desarrollo:**

El gobierno ya ha anunciado que una de las prioridades durante la presidencia será: “Utilizar los nuevos instrumentos del Tratado de Lisboa<sup>3</sup> para que Europa pueda hablar

---

<sup>3</sup> Los nuevos instrumentos que prevé el Tratado de Lisboa son la creación de una figura de Presidente “permanente” del Consejo por un mandato de 2 años y medio renovable hasta un máximo de 5 años -que por cierto supondrá una menor relevancia de las presidencias semestrales-; el fortalecimiento de la figura del Alto Representante para la política Exterior y de Seguridad – que también será Vicepresidente de la Comisión-; la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior; el desdoblamiento del GAERC (General Affairs and External Relations Council) en dos: General Affairs Council (GAC) y Foreign Affairs Council (FAC)

con voz propia en el mundo". Si bien el gobierno español apuesta por avanzar hacia una Europa más política (más allá de una unión económica y comercial), no está clara la estrategia para avanzar en esa dirección.

La UE es el primer donante del mundo, con un 60% del total de la ayuda y sin embargo no se corresponde con su peso real en la agenda de desarrollo internacional. Un perfil político débil unido a una capacidad limitada de la Comisión afecta a la coordinación entre los estados miembro y su representación en los foros internacionales. Por otra parte, la ausencia de una política comunitaria de desarrollo dificulta la percepción de la UE como actor global ante el resto del mundo. En la Unión Europea, la política de desarrollo está ligada a la política exterior, que a su vez está estrechamente condicionada por las agendas nacionales y donde prevalece la soberanía de los estados miembro, dejando espacio para anteponer los intereses nacionales a los de la región. De hecho, la capacidad de la Comisión para impulsar la coordinación en la Unión depende en buena medida de la voluntad política de los estados miembro. Por el momento, la voluntad política es limitada lo cual se refleja en las aportaciones presupuestarias de los estados miembro, que aportan más ayuda bilateralmente y a través de otros organismos multilaterales que a través de la Unión Europea. Por ejemplo, en 2007 España aportó el 18,48% de su AOD a través de la UE, respecto a un 40% bilateral y un 41,86% a otros organismos internacionales (financieros y no financieros). La AOD multilateral a organismos no financieros creció exponencialmente en 2007, en detrimento de la UE que tradicionalmente suponía más de la mitad de la aportación multilateral española y que en 2007 se redujo a un 30% de la misma. Ello no es exclusivo de España, como se puede apreciar en la tabla a continuación:

| Estados Miembro <sup>4</sup> | Volumen Total AOD (M Eu) | Volumen AOD a UE (M Eu) |                   |         | %AOD a UE (datos 2007) |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------|---------|------------------------|
|                              |                          | EDF                     | EU General Budget | Total   |                        |
| Alemania                     | 8.950                    | 669,3                   | 1.122,1           | 1.791,4 | 20,01                  |
| Francia                      | 7.596                    | 777                     | 975               | 1752    | 23,06 (2008)           |
| UK <sup>5</sup>              | 7.232                    | 409                     | 1.038             | 1.447   | 20,02                  |
| Países Bajos                 | 4.848                    | 165                     | 270               | 435     | 8,97 (2008)            |
| España                       | 3.747                    | 177                     | 516               | 693     | 18,48                  |
| Bélgica                      | 1.426                    | 105                     | 226               | 331     | 23,2                   |
| Irlanda                      | 868                      | 15                      | 82                | 97      | 11,2                   |

Fuente: Intermon Oxfam, BOND UK, CNCD-11.11.11, Ministerio de Cooperación Alemán, Coordination SUD, Partos, Dochas, EUROPAID.

Actualmente, el porcentaje promedio de contribución de los estados miembros (EU-15) a la AOD europea se sitúa en un 20% de su AOD total pero, según las cifras de las Perspectivas Financieras 2007-2013 y del 10º FED 2008-2013, esta cifra tenderá a la baja pasando a un 15% en el 2010 y a un 13% en el 2013.<sup>6</sup>

– aún está por decidir dónde recaería la cooperación al desarrollo-; nuevo sistema de troikas; nuevas competencias del Parlamento Europeo y mayor participación de los Parlamentos nacionales; personalidad jurídica única de la Unión.

<sup>4</sup> Selección de algunos de los principales donantes europeos.

<sup>5</sup> Según datos del European Central Bank, el tipo de cambio promedio de la libra respecto al euro en 2007 fue de 1 Eu = 0,684718 £.

<sup>6</sup> "The evolution of EU Development Cooperation: Taking the Agenda Forward", Mikaela Gavvas, ODI, abril 2009, pg.11.

Necesariamente, surge una reflexión entorno al compromiso real de los estados miembro con la UE en materia de desarrollo. ¿Por qué los europeos no apuestan más decididamente por Europa? ¿Cuál es el coste de mantener el “business as usual”? Se puede ser un actor global sin una voz común y sin una política de cooperación comunitaria?

Contamos con una visión común definida en el Consenso Europeo de Desarrollo. ¿Sería deseable traducir la visión a una política comunitaria, como se ha hecho en otros ámbitos –alguno más complejo y con intereses nacionales en juego de mayor calibre– como el comercio, la agricultura o la defensa? Cuáles serían las ventajas y los inconvenientes? La foto actual nos muestra que, para los estados miembros los inconvenientes pesan más que las ventajas potenciales. Es patente la falta de voluntad política de los estados miembros, que conciben esa apuesta común como una pérdida de soberanía y control cedido a Bruselas en detrimento de sus agendas nacionales. El elevado coste de transacción de coordinar con la Comisión y demás estados miembros; las visiones e intereses nacionales divergentes e incluso en conflicto; las dudas respecto a las capacidades de la Comisión para ampliar su agenda; así como las dudas de que las bondades del modelo comunitario lograsen mejorar el impacto en materia de desarrollo, no facilitan una política comunitaria de desarrollo coherente. Por otra parte, la opinión pública de países *menos europeístas* podría valorar negativamente la rendición de cuentas sobre los resultados, al ver cómo desde Bruselas se pierde en cercanía respecto a unos logros cada vez más diluidos en el debate de la atribución.

A pesar de que la actualidad, no ofrece el mejor momentum para apostar por una política de desarrollo europea si se puede buscar la manera de colocar el tema en la agenda política de la Unión y sentar las bases para construir en esa dirección. Un país con vocación europea como España, aprovechando el reconocimiento que le otorga la OCDE desde el CAD y la Comisión Europea, tiene legitimidad para liderar un proceso que aglutine las voluntades de los estados miembros con una apuesta común en materia de cooperación europea. En el marco del Consenso Europeo de Desarrollo<sup>7</sup>, la mejor contribución al mismo pasa por consolidar avances y éxitos tangibles en la armonización entre donantes – en un contexto de alineamiento con los sistemas nacionales de los países socios–, potencial base para una futura cooperación de la Unión Europea. La aplicación efectiva del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo se presenta como un paso ineludible en esa dirección.

## **AGENDA ESPAÑOLA DE DESARROLLO**

A la espera del documento final de prioridades del gobierno español, creemos pertinente avanzar las siguientes reflexiones:

1.- **Eficacia de la Ayuda.** Considerando que el horizonte temporal de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra vence en 2010, y que la crisis económica global amenaza con retroceder en los escasos avances realizados, la UE debe poner todos los medios a su alcance para demostrar su credibilidad ante la comunidad internacional de cara al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de 2011 en Seúl. Europa ha jugado en Accra un papel de liderazgo que es esencial mantener adoptando medidas

---

<sup>7</sup> El 20 de diciembre de 2005, los Presidentes de la Comisión, del Parlamento y del Consejo firmaron el Consenso Europeo de Desarrollo que define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, la visión y los principios comunes con que la UE y sus Estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo, con el objetivo de incrementar la eficacia de la ayuda europea mediante un mayor esfuerzo de coordinación y armonización.

concretas. No hay claridad aún sobre la apuesta del gobierno español en materia de Eficacia para la presidencia europea; se están considerando diferentes ámbitos de la amplia agenda de eficacia, tales como la división del trabajo, la apropiación democrática y local, o la cooperación Sur-Sur y triangular. Los criterios de selección de los ámbitos de concentración deben tomar en cuenta la legitimidad y la credibilidad de España para promoverlos, basándose en el valor agregado que pueda aportar, y en la masa crítica acumulada. Sin embargo, si bien se ha hecho una firme apuesta en materia de Eficacia de la Ayuda en el III Plan Director, el sistema español de cooperación no cuenta hoy por hoy con la capacidad instalada necesaria ni con los resultados sobre los que construir. Por ese motivo, será necesaria una fuerte implicación de la Comisión, tal como ha hecho en anteriores ocasiones; por ejemplo en materia de división del trabajo, al facilitar la adopción en mayo 2007 del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo bajo la presidencia alemana.

En materia de división del trabajo, dos años después de la aprobación del Código, se pueden sacar algunas conclusiones<sup>8</sup>. Los expertos atribuyen los logros lentos y limitados a la renuencia de los estados miembros a retirarse de países y sectores, debido al coste político en países y sectores estratégicos para su acción exterior. Por otra parte, los donantes optan por minimizar riesgos implicándose en más de uno o dos sectores. Se constata también un desequilibrio de financiación entre sectores: hay sectores "darlings" (ej: salud) y otros "orphans" (ej: infraestructuras), lo cual a su vez alimenta determinados valores añadidos y la consiguiente renuencia de los donantes a entrar en sectores nuevos. Algunos donantes necesitan mantener su visibilidad, lo cual dificulta asumir el rol de donante silencioso. Todavía algunos estados miembro centralizan la toma de decisiones en sus capitales en vez de descentralizar a terreno, que es donde se pone en práctica la armonización entre donantes. La necesidad de mayores recursos (humanos y financieros) que requiere la armonización, es un obstáculo importante - más si cabe en un período de crisis como el actual-, que viene a sumarse a los elevados costes de transacción que conlleva la coordinación y delegación entre donantes. Cabe destacar la falta de incentivos que promuevan la armonización con otros donantes. Asimismo, existen restricciones institucionales de tipo administrativo y legal, que en la práctica dificultan acuerdos de colaboración entre donantes. La presión por parte de la ciudadanía de demostrar logros directos y visibles plantea exigencias en términos de rendición de cuentas, no siempre fáciles de compatibilizar con formas de cooperación delegada. Por último, la falta de implicación y de liderazgo efectivo de los países socios en la agenda de división del trabajo –debido al temor de que se traduzca en recortes de la ayuda, y en una pérdida de apropiación - dificulta avanzar como previsto.

Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas, es preciso dar un impulso a la agenda política de la división del trabajo, tanto por la redefinición que supone de la relación con los países socios, como por el avance en la construcción de Europa como donante global. No implementar la división del trabajo a nivel europeo no es una opción. Significaría profundizar la fragmentación de la ayuda, la dispersión sectorial y geográfica, y la falta de especialización. España, séptimo donante europeo, y Europa, primer donante global, no pueden permitirse quedar al margen del proceso de reforma y de adaptación a nuevos retos que está dando la cooperación internacional.

**2.- ODM+10.** 2010 es un punto de inflexión en el camino hacia el cumplimiento de los ODM en 2015. No es un año de transición como han podido ser los anteriores, sino un año clave para medir los avances –actualizados considerando los estragos de la crisis- y para lograr un sobresalto, un despertar definitivo de la comunidad internacional.

---

<sup>8</sup> Aid Effectiveness : A progress report on implementing the Paris Declaration. 2008, OECD.

En septiembre 2010 tendrá lugar en Nueva York la Conferencia de NNUU sobre seguimiento de los ODM. La presidencia española preparará la participación de Europa con una sola voz, mediante la realización de una reunión en Madrid para elaborar una postura conjunta y ambiciosa. El enfoque abarcará el conjunto de los ODM, aunque es probable que los ODM 1 (lucha contra el hambre) y 8 (asociación mundial para el desarrollo, con énfasis en la arquitectura de la ayuda) reciban especial atención, así como los tres ODM ligados a Salud Global (reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el SIDA/VIH, la malaria y otras enfermedades), desde un enfoque de fortalecimiento de los sistemas de financiación para reducir la brecha de financiación en materia de salud. La crisis amenaza con anular los avances logrados en una década, pero no puede ser la excusa que utilicen los países ricos para incumplir sus compromisos. 2010, a pesar de las peores condiciones económicas desde la II Guerra Mundial, debe ser el año de la toma de conciencia y de la acción.

En condiciones tan excepcionales, ¿qué palancas para la acción se presentan? En el contexto de la crisis actual, el riesgo de una Europa ensimismada es alto: menos recursos disponibles y mayor presión para proteger al parado en casa antes que al damnificado fuera. Será necesario pero no suficiente apelar al imperativo ético – el presidente de gobierno recuerda que en el Sur las consecuencias de la crisis se miden en vidas humanas [además de en parados]- o a la pérdida de credibilidad de la UE ante la comunidad internacional en caso de incumplir sus compromisos. Tampoco parece probable que salgan a la calle millones de manifestantes a defender la AOD, cuando no lo hacen para denunciar las millonarias medidas de rescate bancario que se financian con sus impuestos y se realizan a costa de medidas sociales o de reactivación económica. ¿Cómo lograr la movilización y presión masiva de la opinión pública europea exigiendo a sus dirigentes una decisiva acción a favor de la erradicación de la pobreza?

Es preciso visibilizar la relación entre tres vértices: males globales, problemas inmediatos de la gente en los países desarrollados, y ayuda al desarrollo, explicitar que la dependencia ha dado paso a la interdependencia. Sólo así se logrará demostrar que los ODM son asunto de todos, y que su cumplimiento va también en nuestro propio interés. Los sondeos demuestran que los problemas globales como cambio climático, pobreza, pandemias, terrorismo y seguridad, pérdida de mercados, flujos migratorios, inestabilidad política y conflictos preocupan a los ciudadanos europeos, porque sienten que amenazan el modelo de bienestar alcanzado en sus países - su prosperidad, seguridad y sostenibilidad están en juego-. Los políticos por su parte han demostrado mayor capacidad de respuesta ante las revueltas y derrocamientos de gobiernos debidos a la crisis de precios de alimentos – amenaza directa a la estabilidad política y a la gobernanza del sistema internacional- que ante los muertos por hambruna. El desafío es demostrar las conexiones virtuosas entre el desarrollo y la lucha contra las amenazas globales. La ayuda – así como reglas comerciales justas o la cancelación de la deuda- son parte de la ecuación. El argumentario del pro-desarrollo debe renovarse y adaptarse a las realidades tanto del Sur como del Norte, en un contexto de crisis global, para que la ciudadanía sea capaz de escuchar y actuar. Que Europa cumpla depende de la voluntad política de los estados miembros, que a su vez depende no sólo de motivaciones éticas sino de del análisis coste-beneficio que los estados miembros hagan en relación a sus propios intereses. Recientemente, en un encuentro de parlamentarios europeos en Roma, se señalaba en estos términos: “En la actualidad, sale más caro no financiar los ODM”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En palabras de Hans Linde, Miembro del Parlamento Sueco, recogidas por Gonzalo Robles, portavoz popular de la Comisión de Cooperación en el Congreso.



**3.- Mujer y Desarrollo.** España tiene una base de legitimidad y credibilidad en materia de derechos de la mujer a nivel europeo e internacional. Por una parte, cuenta con una estrategia sectorial de equidad de género desde 2007, y ha incrementado el volumen de ayuda destinado a equidad de género y empoderamiento de las mujeres. Por otra parte, está desarrollando actualmente un plan de acción de equidad de género que una vez en fase de implementación permitirá sistematizar la utilización de indicadores de género en el análisis de la ayuda. Finalmente, España es reconocida en el resto de Europa por sus políticas y programas en materia de lucha contra la violencia de género. La equidad de género es una prioridad del Gobierno y constituye un valor agregado y una característica de la cooperación española. Por otra parte, la UE ha aprobado documentos importantes en esta materia (comunicaciones de la Comisión, Plan de Acción para la Igualdad de Género con indicadores, conclusiones de la presidencia de la UE de junio 2008, Agenda de Acción del Milenio de la UE), que constituyen una base significativa sobre la cual avanzar. 2010 será un año importante para la equidad de género: coincide con la revisión de Beijing+15 en Nueva York en marzo, así como con la celebración del 30 Aniversario de la CEDAW<sup>10</sup>. Por tanto, la apuesta de España para la presidencia europea en materia de Género y Desarrollo puede y debe ser ambiciosa. Ello pasa ante todo por una cuidada preparación de la posición europea de cara a la Cumbre de Beijing+15, concentrándose en la respuesta a la crisis desde un enfoque de derechos con perspectiva de género. La crisis está teniendo un impacto mayor sobre las mujeres –incremento del abandono escolar, de la violencia de género, etc-, que debe ser revertido mediante medidas de protección social y de generación de empleo digno. Las medidas de rescate financiero y de recuperación económica deben incorporar un enfoque de género, y apostar por la integración de las mujeres en los sectores no-tradicionales de futuro – como las energías renovables-.

**4.- Evasión fiscal.** Los paraísos fiscales han jugado un papel clave en la crisis financiera al facilitar el uso de productos financieros opacos y permitir montajes financieros a la sombra, así como al facilitar los flujos ilícitos de capitales que salen de los países en desarrollo cada año. Los análisis muestran que los flujos ilícitos desde los países en desarrollo representan entre 800.000 millones de dólares y un trillón de dólares anualmente y crecen a un ritmo de 18% al año. Más del 65% de estos flujos ilícitos obedecen a la evasión fiscal de las empresas transnacionales<sup>11</sup>. Estos recursos, que se desvían de los presupuestos nacionales de los países socios, representan una menor cuantía para financiar la lucha por la erradicación de la pobreza. Por tanto, la movilización de recursos por la vía tradicional de recaudación de impuestos, unido a la búsqueda de fuentes alternativas, es una prioridad para lo que es preciso desmontar las connivencias a nivel global que permiten la evasión fiscal. Por otra parte, los paraísos fiscales promueven un peligroso retroceso en la política fiscal, ya que impide a los países -desarrollados y en desarrollo- invertir en servicios públicos y en protección social. La apuesta del Gobierno en este ámbito es coherente con los planteamientos de España en la Conferencia de Doha sobre financiación al desarrollo y el G20.

Las propuestas concretas de la sociedad civil para luchar contra la evasión fiscal<sup>12</sup> se concentran en la creación de una agencia internacional de regulación fiscal bajo el paraguas de NNUU; la creación de un código de conducta sobre asuntos fiscales como primer paso hacia un marco vinculante que permita sistemas de imposición progresiva social y ambientalmente; mejorar la transparencia y la información, así como acabar

---

<sup>10</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

<sup>11</sup> “Preventing capital flight, overcoming debt and transforming the international financial institutions”, EuroIFI.

<sup>12</sup> Ver el trabajo de la red EuroIFI que agrupa más de 70 ONG europeas que trabajan en temas de financiación para el desarrollo, lucha contra la huida de capitales, crisis de la deuda, Instituciones Financieras Internacionales. Para mayor información, contactar con Nuria Molina de EURODAD nmolina@eurodad.org

con el secreto bancario a través de un tratado multilateral de intercambio de información; la aplicación de sanciones a los paraísos fiscales que no cooperen y a sus usuarios (individuos, empresas, asesores y otros intermediarios); y garantizar la codificación y trazabilidad de todas las transacciones financieras internacionales. A nivel europeo, desde 2005 existe la directiva europea sobre fiscalidad (EU savings tax directive) -que establece un intercambio automático de información sobre los intereses percibidos por los ciudadanos residentes en países de la UE desde cuentas bancarias, instrumentos de ahorro, etc-. Esta directiva debe ser ampliada a los intereses percibidos por las empresas y ciudadanos que operan fuera del territorio de la UE. Por otra parte, la directiva debe introducir sanciones a las empresas que utilicen paraísos fiscales, así como armonizar los tipos impositivos.

### **RECOMENDACIONES**

España es considerada por la comunidad internacional como un socio activo y fiable en materia de ayuda al desarrollo. Una legitimidad que le coloca en una posición privilegiada para dinamizar y moldear una agenda de desarrollo europea ambiciosa. España puede incidir ante el resto de donantes para que cumplan sus compromisos, pero para ello debe empezar cumpliendo los suyos propios.

Ya existen múltiples compromisos a nivel de la Unión Europea: comunicaciones, conclusiones del Consejo Europeo, directivas, planes de acción, códigos de conducta. La prioridad ahora es la implementación a nivel nacional de los compromisos europeos. Ello pasa por:

- a) Traducir las palabras en planes de acción y realizaciones concretas y tangibles
- b) Lograr una mayor coherencia interna entre los diferentes compromisos europeos.
- c) Redoblar esfuerzos para conectar las instituciones europeas con la realidad del terreno, y poner mayor énfasis en el nivel de país, pues es allí donde se realiza el trabajo de implementación.
- d) Priorizar la agenda de la Presidencia española en función del valor agregado de España, y de las prioridades de la Unión Europea. Se sugieren los siguientes 4 ámbitos de concentración – y los respectivos resultados esperados-:

#### **1. HACIA UNA COOPERACION EUROPEA**

Reforzar las instituciones europeas en su rol de:

- Construir posiciones europeas comunes, que permitan a la UE llevar una sola Agenda de Desarrollo en las cumbres internacionales.
- Desempeñar su papel como actor global – idealmente, con el horizonte de una política de cooperación europea-, construyendo sobre la base de la armonización entre donantes europeos e instrumentalizada en un marco coordinado de la división del trabajo, con Suecia (2ª mitad de 2009) y Bélgica (2º mitad de 1010):
  - Con el objetivo de ganar voluntad política tanto en los estados miembros como en los países socios a favor de la división del trabajo, la UE debe reforzar el mensaje de que la división del trabajo no es un fin sino un medio al servicio de resultados en desarrollo, explicitando sus beneficios así como los costes del statu quo.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> "División del trabajo: Hacia una coordinación europea en materia de cooperación para el desarrollo". Niels Keijzer y Gwénaëlle Corre, ECDPM, Marzo 2009.

- Presentar en la reunión del GAERC de mayo 2010 un informe sobre los avances de la división del trabajo en la UE -especialmente los avances en la implementación del Código de Conducta, y de la Iniciativa de Seguimiento Rápido -, y sus resultados en desarrollo.
- Lograr que los estados miembros se comprometan a adoptar hojas de ruta individuales que detallen su estrategia de implementación del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo de la UE.
- Intercambios con los países del Nordic+<sup>14</sup> y con la Comisión Europea sobre la pertinencia y factibilidad de una iniciativa de cooperación delegada con España, en el marco de la demanda de un país socio, construyendo sobre las lecciones aprendidas existentes, y aprovechando la compatibilización de los procedimientos de la AECID con las normativas de la Comisión (a nivel legal y administrativo).
- Conclusiones del Consejo destacando que la cooperación delegada y la concentración geográfica y sectorial no pueden ser utilizadas como excusas para recortar fondos, especialmente en un contexto de crisis y cuando algunos países ya están dando pasos en esa dirección. Asimismo, reforzar la idea de que la división del trabajo no puede hacerse en detrimento del principio de apropiación democrática de los países socios.
- Apuesta por un marco común europeo de Cooperación Delegada. Convocar una Reunión de Alto Nivel en España sobre cooperación delegada en América Latina, para analizar las implicaciones de la división del trabajo para Países de Renta Media en un contexto de crisis (ej: riesgo de reducción de volúmenes de AOD). Elaboración de un documento a favor de la Efectividad de la AOD en el seno del CAD.
- Compromiso de los estados miembro en una Hoja de Ruta de París y Accra, con fechas e indicadores, que permita avanzar en la implementación de todos los acuerdos alcanzados.
- Reiterar en las conclusiones del Consejo Europeo el firme compromiso de alcanzar la meta del 0,7 (UE-15) y 0,33 (UE-12) % de la RNB para AOD en 2015.
- Lograr que los países de la UE adopten calendarios anuales vinculantes de previsiones de AOD que den cuenta de cómo prevén alcanzar sus compromisos en cantidad de la ayuda.

## **2. OBJETIVOS DEL MILENIO+10**

- Elaborar una posición europea conjunta, para la Cumbre de NNUU de Seguimiento de ODM en septiembre en Nueva York. La prioridad debe ser el cumplimiento de los compromisos alcanzados, y debe acompañarse de una estrategia anual a 5 años que de cuenta de los apoyos técnicos y financieros previstos.
- Dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos de la UE ante la FAO en Roma en junio 2008 y en la RANSA en Madrid en enero 2009: hasta la fecha, los donantes sólo han desembolsado el 10% de los 22.000 millones de dólares comprometidos.
- En el marco de la IATI (Internacional Aid Transparency Initiative), recoger los compromisos y desembolsos de los donantes europeos en materia de ODM, con el objetivo de someter al escrutinio público lo que se dice y lo que se hace, reforzar la rendición de cuentas en materia de ayuda, y exigir el cumplimiento de los compromisos.

---

<sup>14</sup> **Nordic+** es un grupo de donantes (Noruega, Suecia, Finlandia, Reino Unido, Irlanda, Países Bajos y Dinamarca) que comparte una visión del desarrollo. Cuenta con un Plan de Acción Conjunto sobre armonización y alineamiento, trabaja en subgrupos temáticos, y coordina su acción en los países socios.

- Reformular y actualizar el MDG Action Plan de la UE elaborado en 2008, teniendo en cuenta que los logros alcanzados están diluyéndose debido al impacto devastador de la crisis.
- Reformular el discurso y la posición de Europa sobre la consecución de los ODM en 2015, destacando los vínculos entre males globales, preocupaciones de la ciudadanía europea, y desarrollo, explicitando el rol de la ayuda en la estabilidad política y el equilibrio económico global.
- Trabajar sobre escenarios e identificar los principales costes de un retroceso o estancamiento en materia de ODM tanto para los países en desarrollo como para la Unión Europea, con el objetivo de tomar conciencia de las implicaciones potenciales de incumplir los ODM en un contexto de emergencia en desarrollo.<sup>15</sup>
- Lograr una movilización social masiva, similar a la del 2005 en Reino Unido con la campaña “Make Poverty History”, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública europea y de trasladar mensajes a los líderes políticos. Apoyar a la sociedad civil dándole los medios para que asuma el liderazgo –Global Call Against Poverty (GCAP) / Pobreza Cero, Campaña del Milenio-, contando con el apoyo de celebrities y de medios de comunicación.

### **3. MUJER Y DESARROLLO**

- Realizar una Reunión de Alto Nivel en España que permita preparar la posición conjunta de la UE de cara a la cumbre Beijing+15, con énfasis en la respuesta a la crisis con equidad de género, así como una valoración compartida de los avances realizados por la UE como bloque en los compromisos de Beijing.
- Lograr la aprobación del Plan de Acción de Equidad de Género y Empoderamiento de las Mujeres de la UE – cuyo primer borrador se encuentra en fase de elaboración-, en cumplimiento de la Comunicación de la Comisión sobre equidad de género en la cooperación al desarrollo aprobada en 2007, y de las conclusiones del Consejo al respecto, así como de los compromisos alcanzados en la Agenda de Acción de Accra. Es preciso garantizar la participación de la sociedad civil en todas las fases del proceso para asegurar la apropiación democrática.
- Cumplir con los compromisos en materia de presupuestos AOD destinados a la equidad de género. Existe un compromiso internacional en NNUU de destinar el 20% en el 2015. Por otra parte, España se ha comprometido a aportar un 15% en 2012, en línea con los compromisos internacionales. Ampliar este compromiso al conjunto de la UE, asegurando que quede recogido en el Plan de Acción de Género. Definir mecanismos de seguimiento que permitan a los estados miembros medir los avances y rendir cuentas, a través de indicadores con sus respectivas líneas basales y metas.
- Favorecer el dialogo de la UE con los países socios para que haya una ampliación de las políticas de empleo decente para las mujeres, dando seguimiento a los acuerdos de la conferencia de Doha sobre Financiación para el Desarrollo.
- Realizar el IV Encuentro Internacional de Mujeres Africanas y Españolas en marzo en Valencia, contando con la participación de la Comisión Europea y de estados miembro pioneros en materia de respeto y promoción de los derechos de las mujeres<sup>16</sup>. Aprovechar la oportunidad de hacer coincidir las agendas española y europea, utilizando el Encuentro para presentar y visibilizar el Plan de Acción de Género de la UE.

---

<sup>15</sup> Se podría pensar por ejemplo en escenarios según la duración de la crisis en los países en desarrollo y en sus principales socios comerciales y donantes; y según el tipo de salida (rápida vs lenta, business as usual vs reformas estructurales del modelo económico).

<sup>16</sup> En el Foro Internacional sobre Salud Sexual y Reproductiva, realizado en Madrid en junio 2009, en cumplimiento de las conclusiones del III Encuentro Internacional de Mujeres Africanas y Españolas, participó por primera vez la Comisión a través de una representación de la DGDEV.

#### **4. DESARROLLO Y CAMBIO CLIMÁTICO<sup>17</sup>**

- Elaborar el Plan de Acción Global post-Copenhague que garantice la implementación de lo acordado para reducir las emisiones CO2 y disminuir el impacto del calentamiento de la Tierra.
- Dar seguimiento a los desembolsos de la UE en adaptación, y asegurar que el Consejo Europeo refuerce en sus conclusiones el mensaje de instar al cumplimiento de los compromisos alcanzados por parte de los estados miembros.
- Avanzar hacia la coherencia y coordinación de las políticas de cambio climático en los diferentes ámbitos de política europea: agricultura, medioambiente, energía, desarrollo, entre otros, para asegurar una unidad de visión y acción.
- Garantizar la adicionalidad de fondos para luchar contra el cambio climático. España podría liderar junto con Gran Bretaña, la promoción de financiación que permita a los países más empobrecidos, desarrollar energías con baja emisión de dióxido de carbono y adaptarlas al cambio climático y aunque no cabe esperar que los países más pobres reduzcan sus niveles de emisiones; sí deberían comprometerse a emprender cambios. Proponer la creación de un fondo específico de cambio climático y desarrollo, priorizando la adaptación al cambio climático de las poblaciones más vulnerables en África.
- Impulsar mecanismos innovadores de financiación para la lucha contra el cambio climático, como por ejemplo las tasas sobre desplazamientos aéreos, los impuestos sobre bienes y servicios que usen energía de forma intensiva e ineficiente, la introducción de un sistema de impuestos global, o la subasta de derechos de emisión.
- Explorar formas de asegurar la participación activa del sector privado en la financiación de la lucha contra el cambio climático, aprovechando su contribución en recursos financieros, experiencia, tecnología y conocimientos, a través de alianzas público-privadas para el desarrollo.

---

<sup>17</sup> Memorando OPEX N° 127/2009, "Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo", Jesús Quintana.

## Memorandos Opex publicados en 2009

- 112/2009. **Reshaping the global food system: launching the "Madrid Process" of consultations with the right to food at the forefront.** Jose Luis Vivero Pol.
- 113/2009. **Inestabilidad política en Madagascar - implicaciones para España.** Marcos Suárez Sipmann.
- 114/2009. **Grave riesgo en el Este europeo.** Emilio Ontiveros.
- 115/2009. **Reflexiones en torno al Plan Asia Pacífico 3.** Mario Esteban.
- 116/2009. **El futuro económico de las ciudades autónomas españolas.** Miguel Ángel Pérez Castro
- 117/2009. **España y Kazajstán 2010: oportunidades para la cooperación UE-OSCE.** Nicolás de Pedro
- 118/2009. **Efectos de la crisis económica en Asia Oriental - (Implicaciones para España).** Ana María Goy Yamamoto
- 119/2009. **Hacia la normalización de las relaciones bilaterales entre la Unión Europea y Bielorrusia.** Rubén Ruiz Ramas
- 120\*/2009. **Implications for European Defence of France's return to NATO Military Structure.** Borja Lasheras and Vicente Palacio.
- 121/2009. **El nuevo Plan África (2009-2012) - Aportaciones de Opex.** Coordinador del Panel Opex África Subsahariana: Manuel de la Rocha Vázquez. Aportaciones de Marcos Suárez Sipmann.
- 122/2009. **Relaciones Rusia-América Latina: perspectiva actual y desafíos para España.** Ángel Bermúdez.
- 123/2009. **Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas.** Vicente Palacio y Miguel Ángel Porrúa.
- 124/2009. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FMLN en las elecciones de El Salvador.** Salvador Martí i Puig.
- 125/2009. **The Eastern Partnership and the regional dynamics within the EU; What consequences for Spain?** Álvaro García Navarro.
- 126/2009. **Recomendaciones para una mayor presencia del Comercio Justo en España.** Rodrigo Fernández Miranda.
- 127/2009. **Cambio climático: perspectivas y prioridades de España en política de cooperación al desarrollo.** Jesús Quintana

Para consultar los memorandos anteriores en pdf, pueden visitar nuestra página web <http://www.falternativas.org/opex>