
LA POLÍTICA EUROPEA DE AYUDA AL DESARROLLO: HACER MÁS CON MENOS

José Carlos Illán Sailer
Experto Nacional Destacado
Comité de Desarrollo, Parlamento Europeo

No, no se preocupen. No voy a lanzar proclamas para congelar, y menos recortar, la AOD europea, todo lo contrario. Lo que me inquieta es la tendencia de la política de desarrollo de la UE a dar "la" respuesta europea a cada uno de los desafíos a los que se enfrenta el sistema de ayuda al desarrollo, que lamentablemente no son pocos. Vaya por delante que tener una "visión europea" sobre este tipo de asuntos puede ser algo bueno porque establece compromisos, metas y calendarios, y está bien tenerlos siendo el primer donante mundial de AOD. Pero aunque ello resulte razonable, lo es también preguntarse si la UE dispone de los medios para realizar lo que se propone. La tesis de este artículo es que la ayuda europea necesita plantearse una serie de prioridades para afrontar dichos desafíos de manera coherente y articulada. Son prioridades de carácter estratégico sin los que será difícil aplicar el eslogan de "más y mejor ayuda".

La tendencia comentada ya comenzó con los cambios sufridos en la arquitectura institucional de la UE. Un vistazo a los primeros seis meses de 2010 revela que han sido algo parecido a una carrera de obstáculos para poner en marcha las bases que regirán la política de desarrollo europea, por lo menos hasta 2014. Aplicación del Tratado de Lisboa, Presidencia rotatoria de la UE en colaboración con la presidencia permanente del Consejo Europeo, puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), posibilidad de subsumir a los Comisarios europeos de Desarrollo y Ayuda Humanitaria en el núcleo duro de la diplomacia europea que busca "un lugar en el mundo", un Parlamento Europeo más activo que ha influido en el acuerdo final sobre el SEAE en el cuadrílogo mantenido con la Alta Representante de la Unión para

Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la Comisión y el Consejo... y una crisis económica que ejerce una influencia decisiva en la forma de afrontar una serie de retos internos y externos que en los próximos meses definirán el alcance de los cambios experimentados.

Esta transformación que algunos calificarían de "profunda" nos viene a recordar la constante adaptación que sufre la UE como proyecto político a un entorno que cambia de forma persistente. Y es precisamente este intento de armonizar el proyecto europeo a la realidad lo que ha producido que, en los últimos seis meses, la política de desarrollo europea haya sufrido una de sus etapas más convulsas y, a la vez, más interesantes de los últimos años. Dice el viejo proverbio inglés que "*The proof of the pudding is in the eating*" ("lo que cuenta son los resultados"): está por ver si esta nueva arquitectura europea de acción exterior será capaz de preservar y reforzar la especificidad de la política para el desarrollo de la Unión y si, además, hará cumplir el requisito establecido en el Tratado sobre la coherencia de políticas para el desarrollo. Lo que sí queda claro es que parte del éxito que tenga a la hora de afrontar la lucha contra la pobreza se basará en cómo las relaciones entre la Alta Representante, su SEAE y los servicios de la Comisión bajo la autoridad del Comisario de Desarrollo se desarrollen tanto en el "campo de juego" que ofrece Bruselas (y sus respectivas reglas) como en el de las más de 130 Delegaciones de la UE en el mundo.

De momento el escenario de partida es el mejor que se podía dar si tenemos en cuenta que el proyecto original de Lady Ashton dejaba al Comisario de Desarrollo, Andris Piebalgs, como un simple funcionario a su servicio sin responsabilidad sobre la programación ni la ejecución de los Documentos de Estrategia de País tanto del Instrumento de Financiación de Cooperación para el Desarrollo como del Fondo Europeo de Desarrollo. Finalmente, el pasado 8 de Julio la Eurocámara aprobó la propuesta de la Alta Representante en su versión modificada. Después de la pausa estival se pronunciará sobre el reglamento financiero, el reglamento de personal y las modificaciones al presupuesto de 2010, temas en los que tiene poder de codecisión. Muchos han respirado, de momento, aliviados...

Hecho este paréntesis sobre la arquitectura institucional europea pasemos a los retos. El modo en que la UE se prepara para hacer frente a los desafíos que plantea la lucha contra la pobreza viene influida por tres elementos especiales: el consabido contexto de crisis económica, un cierto "vacío ideológico" que dificulta legitimar su "*raison d'être*" y los enormes, casi titánicos, retos a los que se enfrenta como el cambio climático y el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y aquí es donde reside el meollo del asunto: en su intento por responder a dichos retos, la UE se aleja cada vez de una reflexión estratégica capaz de establecer un número concreto de áreas (el número da igual, pero debe ser menor al que ahora existe!) que puedan ser gestionadas por unos servicios que no dan abasto para todo el trabajo que se les encomienda. A veces no se sabe si es puro entusiasmo de la Comisión o necesidad de apaciguar la voracidad de los Estados Miembro, pero alguien debería reflexionar en algún momento sobre este tema. Vamos a intentar describir ese *tour de force* de la UE para acomodarse a una agenda de desarrollo cada vez más compleja.

La "saturación" de la agenda europea de desarrollo comenzó en el mes de abril cuando la Comisión presentó diversas propuestas, desde el "Paquete de primavera" sobre los ODM, ayuda al comercio y eficacia de la ayuda (a la que hay que añadir el programa de trabajo vinculado al informe bienal sobre coherencia de políticas para el desarrollo) hasta el "Plan de 12 puntos" (*A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals*) sobre el papel de la UE en temas tan importantes como la cantidad y calidad de la ayuda, la integración regional, el cambio climático, las nuevas fórmulas de financiación a través de tasas a flujos financieros y el "ómnibus" que supone la coherencia de políticas para el desarrollo ya que cubre aspectos como el comercio, la financiación, el clima, la migración y la seguridad entre otros.

Pero esto es solo el principio. Añadamos ahora la comunicación de la Comisión del pasado mes de marzo sobre la Política internacional de cambio climático post-Copenhague; el Plan de acción de la UE sobre equidad de género y empoderamiento de la mujer aprobado por el Consejo en marzo pasado; las conclusiones del Consejo sobre Trabajo infantil que contienen además importantes aspectos relacionados con la

responsabilidad social corporativa y el papel del sector privado en la política de desarrollo; su decisión sobre la división del trabajo en la ayuda al desarrollo entre países; continuemos con sus prioridades en materia de desarrollo para la Asamblea General de la ONU y acabemos, de momento, con el informe del 8 de junio presentado por la Alta Representante donde también se cubren aspectos vinculados a la política de desarrollo.

Es posible que ante las consecuencias de la puesta en marcha del SEAE y la falta evidente de recursos humanos en los servicios que maneja el Comisario Piebalgs muchos se planteen si la Comisión (por no hablar de los Estados Miembros) será capaz de llevar a cabo todo lo que el papel y las declaraciones soportan. ¿Qué hacer en esta situación? Evidentemente la respuesta no es fácil ni única, y estoy seguro de que probablemente a la Comisión a los Estados Miembros ya se les habrá ocurrido algunas de las propuestas que se presentan a continuación. Sin embargo, la dificultad de ponerlas en marcha (no son más problemáticas que otras ya adoptadas), reside en la inercia institucional en la que se halla la maquinaria europea, que le impide parar por un momento, reflexionar y optar por la mejor estrategia para maximizar su valor añadido.

Un buen punto de partida sería declarar una especie de "moratoria" a las iniciativas estratégicas hasta que no se defina lo que algunos denominan la "narrativa" o visión de la política de desarrollo de la UE, es decir, su verdadera *raison d'être*. El contexto de desarrollo ha cambiado (y mucho) en los últimos años, como también lo ha hecho la ayuda al desarrollo. Es posible que la política de desarrollo sea una parte clave de la visión "Europa 2020" presentada por Barroso, una apuesta por hacer de la "Europa Global" un campeón de la gobernanza mundial. Pero si la UE decide plantear una visión global y un enfoque común a la manera en la que se resuelven los problemas mundiales, primero necesitará saber cuál es su visión común en materia de desarrollo (y no 27+1 visiones). ¿Debe basarse la ayuda europea solamente en la reducción de la pobreza o puede vincularse a la provisión de bienes globales? ¿Son los ODM todavía esa "razón de ser" o se debe construir una nueva agenda basada en atacar los problemas globales (seguridad, crecimiento económico, cambio climático, financiación etc.) que impiden la consecución de dichos objetivos?

En segundo lugar, y vinculado con el punto anterior, es necesario aprovechar más el Consenso Europeo de Desarrollo como el marco estratégico de la política de ayuda de la UE. Si es necesario hacer una revisión del mismo para actualizarlo (siempre respetando una serie de "líneas rojas" o principios innegociables) y hacer del mismo "el" documento doctrinal de la ayuda europea quizás sea este el mejor momento de hacerlo. Lo que parece anormal es que sean las agendas de París y Accra las que dominen la visión del mayor donante mundial de AOD. En resumen, es el mismo Consenso Europeo el que debería especificar las políticas de desarrollo que deberían ejecutarse y para ello se necesita un documento más operativo.

En tercer lugar, hay que centrarse en reforzar las capacidades de la estructura comunitaria de ayuda para contribuir a su parte del trabajo. Con alrededor de 4.000 empleados, los servicios de desarrollo de la Comisión deberían estar bien "equipados" para gestionar los programas de desarrollo y ayuda humanitaria e incorporar la dimensión del desarrollo en otras áreas como comercio, financiación, cambio climático o seguridad. Ejecutar un programa de ayuda de 10.000 millones de euros no es nada fácil, pero da la impresión de que dichos servicios se dedican más a las tareas administrativas que a la formulación de políticas. Una prueba de ello es que gran parte de la reflexión estratégica (la próxima evaluación del Consenso Europeo de Desarrollo es una prueba de ello) queda en manos de consultoras externas. Si la Comisión quiere estar a la altura de otras instituciones importantes del ámbito de desarrollo (por ejemplo el Banco Mundial o las agencias de Naciones Unidas), hay que pensar en una reestructuración radical de los servicios de la Comisión dedicados a la ayuda al desarrollo. Si ello vendrá con de la mano del próximo SEAE todavía está por ver.

Finalmente, cualquier cambio no tendría sentido sin un claro compromiso para hacer que el principio contenido en el artículo 208 del Tratado de Lisboa, el de la coherencia de políticas para el desarrollo, se respete. Si echamos un vistazo a cualquiera de las recientes propuestas lanzadas por la UE, una de las primeras conclusiones es que la globalización ha intensificado los "efectos secundarios" de las políticas de la Unión en los países en desarrollo, y que establecer una separación entre sus políticas

internas y externas ya no tiene mucho sentido como lo han demostrado la crisis económica o cambio climático. En sus conclusiones del pasado 14 de junio sobre la próxima cumbre de revisión a medio camino de los ODM (Nueva York, 20-22 septiembre 2010), el Consejo plantea la posibilidad de establecer un foro de alto nivel que proponga soluciones factibles. De momento el Programa sobre coherencia de políticas para el desarrollo 2010-2013 establecido por la Comisión debería servir de herramienta a los Estados Miembros para la toma de decisiones en esta materia.

Así que en este ámbito, como en el resto de los planteados en el presente artículo, lo que sobran son propuestas técnicas. Los límites, por tanto, no se sitúan en la factibilidad de las mismas, sino en la voluntad política para ponerlas en marcha. Por ello, la idea clave es que, si esos cambios son realmente asumidos políticamente, es posible demostrar que con menos ambición sería posible rendir más y mejores resultados.

Bruselas, agosto de 2010