

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO EN LA UE: EL TIEMPO DE LAS GRANDES PREGUNTAS TODAVÍA NO HA TERMINADO

José Carlos Illán Sailer

Experto Nacional Destacado
Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo

Tres propuestas de alto contenido político han centrado el debate en torno a la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE) en la primera mitad de este año: i) cómo modernizar una política de ayuda que necesita algo más que Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ii) cómo hacer del apoyo presupuestario la principal modalidad de ayuda y iii) cómo diseñar un marco financiero plurianual que respete los compromisos adquiridos por la Comisión y los Estados Miembros (EEMM) en cuanto a niveles de ayuda y su orientación hacia la lucha contra la pobreza. Las propuestas han incluido, como suele ser la práctica normal, un proceso de consulta que ha generado debates de alta intensidad y que no ha dejado a nadie indiferente. Es la apuesta política de un Comisario para el Desarrollo obligado a dar la enésima versión de una actividad sobre la que no existen límites propositivos. Algunos de los elementos “novedosos” son el crecimiento que ahora es “inclusivo”, la ayuda como “palanca” o catalizador que ayude a la generación de fuentes alternativas de financiación, la utilización del “*blending*” o los fondos mixtos de desarrollo y el “enfoque dinámico” a la hora de practicar el apoyo presupuestario como modalidad de ayuda por mencionar algunos de los más importantes.

Más allá de las obligadas propuestas que debe hacer el Comisario, sobre las que difícilmente puede haber consenso entre todas las partes, existen dos elementos a los que se deberá prestar mucha atención a partir de la vuelta de vacaciones y que están muy vinculados: el primero es en qué estado quedarán las cuentas de la eurozona después del vendaval especulador que azota las economías de los países europeos; el segundo tiene que ver con las bases sobre las que se discutirá la sustitución de los ins-

trumentos financieros de la acción exterior, entre ellos el de la cooperación para el desarrollo, a partir de las nuevas perspectivas financieras de 2014. Huelga decir que los objetivos planteados en los diferentes “Libros verdes” de la Comisión sobre la política de ayuda al desarrollo no tendrán validez sin unas perspectivas financieras que mantengan los techos de gasto proyectados hasta 2015, cuando la UE debería alcanzar teóricamente el 0,7% de su RNB. En qué situación financiera se encuentra la política de desarrollo de la UE en estos momentos y qué implicaciones tienen sobre dicha política las negociaciones en torno a las perspectivas financieras después de 2013 son las cuestiones a las que se dedicará el presente artículo.

Comencemos con un diagnóstico sobre la financiación para el desarrollo en la UE. Desde 2003 la Comisión prepara un informe anual para evaluar el progreso de la UE y de los EEMM con relación con los objetivos establecidos en el Consenso de Monterrey (2002) y la Declaración de Doha (2008). El informe (en inglés “*EU Accountability Report 2011 on Financing for Development*”), publicado a mediados de junio, se compone de una Comunicación con propuestas de políticas relacionadas con el nivel de AOD, la ayuda para comercio (*Aid for Trade*), la eficacia de la ayuda, las fuentes alternativas de financiación y otros temas como la financiación de la lucha contra el cambio climático en los países en desarrollo, la condonación de la deuda o la gobernanza global. La Comunicación viene acompañada de un Documento de Trabajo (*Staff Working Paper*) con anexos donde se hace el análisis más pormenorizado de los avances en cada una de las áreas señaladas. Es un documento que diagnostica, de alguna manera, la “salud” de la cooperación para el desarrollo europea y que nos ofrece muchas pistas sobre las principales cuestiones que se debatirán en el cuarto trimestre de 2011.

En primer lugar el informe señala que, a pesar de que la AOD europea se incrementó en 2010 hasta 53.800 millones de euros sólo alcanza el 0,43% de la RNB y queda lejos del objetivo intermedio del 0,56%. El pronóstico realizado por la Comisión sitúa el techo de la ayuda entre un intervalo del 0,43% al 0,45% de aquí a 2015, quedando por tanto muy lejos del objetivo del 0,7% en 2015. El esfuerzo realizado con

África y los países menos adelantados (PMA) queda también por debajo de los objetivos establecidos en la cumbre de Gleneagles en 2005: la UE dirigió el 24% de su AOD a África entre 2004 y 2009, cuando el objetivo era el 50%; las cifras son más positivas en lo que respecta a la ayuda a los PMA, que se situó en 2010 en más de 15.000 millones de euros (0,13% de la RNB) aunque por debajo del objetivo del 0,15%.

Conscientes de que la ayuda pública no es, ni será, suficiente para confrontar todos los problemas causados por la pobreza, la UE y los EEMM han intentado poner en marcha mecanismos y fuentes de financiación innovadores. Los impuestos sobre billetes de avión, la reducción de la comisión por envío de remesas, el establecimiento de facilidades financieras internacionales como la establecida para la inmunización (*International Financial Facility for Immunisation-GAVI*) o los Compromisos de Mercado Avanzados para las vacunas se están popularizando pero todavía tienen un impacto limitado equivalente al 3% del total de la AOD destinado por los 15 EEMM (1.400 millones de euros en 2009). Y aunque muchos EEMM apoyan el papel de los flujos privados en el desarrollo, en estos momentos sólo 9 de los 27 EEMM están pensando en incrementar la utilización de instrumentos financieros innovadores para equilibrar el déficit de AOD pública.

No hay que olvidar, de todas maneras, que la generación de fondos en Europa es sólo una parte de la ecuación: la UE y los EEMM son también conscientes de la necesidad de sistemas fiscales y de recaudación de impuestos, sobre todo en los países del grupo ACP, e implantar sistemas de transparencia como el Proceso Kimberley en las industrias extractivas. La nota negativa es que si bien muchos de los países ACP ya han concluido acuerdos de intercambio de información fiscal con los EEMM, pocos reciben ayuda técnica incluida dentro del paquete de negociaciones.

La actual situación económica y financiera de la UE y su desigual esfuerzo presupuestario en materia de financiación para el desarrollo son cuestiones que influirán necesariamente las negociaciones del horizonte financiero post 2013. Si la UE quiere mantener su posición como principal donante mundial deberá no sólo preocuparse por cumplir sus compromisos en materia de AOD, sino asegurarse de que dispone de los

mecanismos financieros (públicos y privados) para responder a los distintos desafíos globales al tiempo que define las áreas donde su “única voz” pueda representar una ventaja comparativa. Estos asuntos, sin embargo, no han sido tratados de manera decidida en el borrador del presupuesto para 2012 presentado hace pocas semanas por la Comisión: el capítulo 4, llamado “la UE como actor global”, recibe el incremento más pequeño (un 0,8%) con respecto al resto de capítulos cuando el incremento medio es de casi un 5%. El texto propone una reducción de 88,5 millones de euros (finalmente el Parlamento Europeo así lo votó a mediados de julio) del Instrumento de Financiación para la Cooperación al Desarrollo, sobre todo de los programas geográficos de Asia y América Latina, y un incremento de 100 millones de euros para cada una de las regiones que cubre el Instrumento de Vecindad: Europa del Este y Mediterráneo. La primavera árabe se ha convertido, y todavía lo será por algún tiempo, en el centro de la política exterior europea.

En las discusiones que tendrán lugar a partir de septiembre —y que finalizarán a finales de 2012 con un reglamento sobre las perspectivas financieras acordado en el Consejo con el visto bueno del Parlamento que será adoptado, posteriormente, a finales de 2013— hay cuatro cuestiones que van a marcar el debate en torno a la política de desarrollo europea: el primero es el papel de las nuevas (y no tan nuevas) potencias emergentes y el papel del G-20 como foro de gobernanza mundial. La naturaleza global e interrelacionada de los problemas causados por la pobreza y la inseguridad requerirá nuevas formas de cooperación con dichos países. El segundo es la vuelta a la agenda de desarrollo de los países de renta media ahora que los estudios parecen indicar que la mayoría de la población pobre vive en ellos y que la lucha contra la pobreza deberá analizarse con las lentes de la desigualdad y de la redistribución. El tercero es la tendencia cada vez más fuerte a equilibrar los objetivos de lucha contra la pobreza con la promoción de otros objetivos más estratégicos y que hacen de la UE un “actor global” que busca sus propios intereses.

Si a todos estos factores incluimos el pequeño diagnóstico acerca de la financiación sobre el desarrollo mostrado al inicio del artículo, tendremos los elementos nece-

sarios para poder establecer, de manera tentativa, algunos de los elementos clave durante las negociaciones sobre el futuro de la política de desarrollo europea: repensar la estrategia de cooperación con los países de renta media (PRM) y economías emergentes; tratar de establecer un marco lo más flexible posible para atender a necesidades imprevistas; cómo financiar el que será sin duda uno de los desafíos centrales en materia de desarrollo en las próximas perspectivas financieras 2014-2020: el cambio climático; cómo combinar los intereses de la UE con los intereses de los países en desarrollo y cómo ello se va a reflejar en el diseño de los instrumentos de la acción exterior; y, por último, la siempre relegada incorporación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al presupuesto comunitario. Dado que el presente artículo no permite abordar cada uno de ellos, me gustaría centrarme en el futuro del Instrumento de Financiación para la Cooperación al Desarrollo y, dentro del mismo, el papel que tendrán los países de renta media. Cualquiera que esté al tanto del funcionamiento del diálogo estructurado entre la Comisión y el Parlamento Europeo habrá observado la tendencia de la Comisión para tratar de extender algunas acciones más allá de lo que puede considerarse AOD con dicho instrumento. La razón es la imposibilidad de “modular” la estrategia de cooperación de la Comisión, tal y como ésta quisiera con respecto a los países de renta media, utilizando un instrumento cuyo objetivo es la lucha contra la pobreza y donde las acciones deben ser 100% AOD para los programas geográficos y 90% AOD para los temáticos. Ello llevó en su día a la creación del Instrumento de Cooperación con Países Industrializados y ahora a la posibilidad de utilizar fondos mixtos con la práctica totalidad de los países de renta media, muchos de ellos como sabemos en América Latina, con el objetivo de promover políticas de integración regional y económica, energía e infraestructuras, e inmigración, todas ellas de vital importancia para la UE.

La necesidad de “reformular” la estrategia de cooperación con los PRM y la introducción de un nuevo instrumento de enfoque global, dirigido a la provisión de bienes públicos globales, y con el que se pueden promover los intereses de la UE y acciones de desarrollo más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y lucha contra la pobreza, ha estado en el centro del debate en torno al futuro de la ayuda europea post

2013. A los países que abogan por la creación de instrumentos adaptados a las necesidades de los países emergentes se suma el Parlamento Europeo aunque con una posición ambigua: si por un lado es consciente de la necesidad de modular la ayuda con las “potencias mundiales emergentes” con menos AOD y más fondos mixtos, también es consciente de la necesidad de seguir cooperando con las poblaciones que más necesitan la ayuda en los PRM.

Sea cual sea la discusión, excluir cada vez más a los PRM de las acciones AOD (y por lo tanto de los instrumentos de financiación estrictamente con ayuda al desarrollo) pone en evidencia el escaso interés de la UE en comprender que los PRM son muy heterogéneos, que son críticos para la consecución de los ODM, que la lucha contra la desigualdad es vital para no deshacer el camino que se ha hecho durante tantas décadas y que ésta es la segunda etapa por la que deberán pasar muchos de los países ACP (que, por cierto, también cuentan también con PRM y reciben fondos del Fondo Europeo de Desarrollo que es 100% AOD) que vayan alcanzando mayores niveles de renta. En el fondo, la cuestión que siempre se plantea es qué indicador debe utilizarse para la asignación de la ayuda, si el nivel de renta *per cápita* o las necesidades de la población.

Este tema formará sin duda parte de las discusiones en torno al futuro de la ayuda europea en los próximos meses. Esperemos que el estudio encargado por la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo sobre la cooperación de la UE con los países de América Latina, que será presentado a finales de este año, y que ofrecerá argumentos de peso para continuar trabajando con estos y otros países de renta media, forme parte de la base de esas negociaciones.

Bruselas, 8 de agosto de 2011