



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 13.10.2011
COM(2011) 637 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio

{SEC(2011) 1172 final}
{SEC(2011) 1173 final}

ÍNDICE

1.	Reducción de la pobreza en un mundo en rápido cambio.....	3
2.	Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza	5
3.	Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano	7
3.1.	Protección social, salud, educación y empleo.....	8
3.2.	Entorno empresarial, integración regional y mercados mundiales	8
3.3.	Agricultura sostenible y energía.....	9
4.	Asociaciones de desarrollo diferenciadas	10
5.	Acción coordinada de la UE	11
6.	Mejora de la coherencia entre las políticas de la UE	12
7.	Apoyo al Programa para el Cambio	13

1. REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN UN MUNDO EN RÁPIDO CAMBIO

En un momento decisivo (nuevos retos mundiales, poco tiempo para que se cumpla el plazo de 2015 en que deberían haberse alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en medio de los preparativos para el próximo Marco Financiero Plurianual, MFP), la UE debe elegir la adecuada combinación de políticas, instrumentos y recursos necesarios para ser eficaz y eficiente en la lucha contra la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible. La Comisión propone un Programa para el Cambio con el fin de reforzar la solidaridad de Europa con los países en desarrollo del mundo en esta lucha.

Tal como estipula el Tratado de Lisboa, el apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo para erradicar la pobreza es el objetivo primero de la política de desarrollo y una prioridad de la acción exterior de la UE, para coadyuvar a lograr el objetivo perseguido por la UE de que el mundo sea estable y próspero. La política de desarrollo también contribuye a abordar otros retos globales y a la Estrategia 2020 de la UE.

La UE ya ha hecho mucho para ayudar a reducir la pobreza y, en particular, para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pese a ello, en muchas partes del mundo aún persiste una acuciante situación de pobreza. Una serie de **conmociones mundiales** ha hecho más vulnerables a muchos países en desarrollo. Como la población del mundo sigue aumentando, son necesarias más medidas para hacer frente a retos mundiales como la prevención de conflictos, la seguridad, la protección del medio ambiente, el cambio climático, y las migraciones o para que todos puedan disponer de seguridad alimentaria, acceso al agua y el saneamiento y seguridad energética.

Entretanto, los movimientos populares en África del Norte y Oriente Medio han puesto de relieve que un buen avance de los ODM es esencial, pero no suficiente. Esto lleva a dos conclusiones: primera, que **los objetivos de desarrollo, democracia, derechos humanos, buena gobernanza y seguridad se hallan entrelazados**; segunda, que **es fundamental que las sociedades ofrezca un futuro a los jóvenes.**

La política de desarrollo de la UE debe tener en cuenta las crecientes divergencias entre países en desarrollo. Recientemente, **varios países socios han pasado a ser donantes, mientras que otros son cada vez más frágiles.** La UE debe explorar nuevas formas de trabajar con ellos y de promover unos planes internacionales de desarrollo más integradores.

También hay margen para que la UE colabore más con **el sector privado, las fundaciones, la sociedad civil y las autoridades locales y regionales**, pues el papel de estas instancias en el desarrollo está aumentando.

En la UE, **el Tratado de Lisboa ha consolidado la política de desarrollo en el marco de la acción exterior de la UE.** La creación del cargo de Vicepresidente y Alto Representante, asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), ofrece nuevas oportunidades de cara a una cooperación al desarrollo más eficaz y de elaboración de políticas más concertadas.

La UE no es simplemente el 28º donante europeo. La Comisión no solo ejecuta el 20 % del esfuerzo colectivo de ayuda de la UE, sino que también actúa como coordinadora, gestora y responsable de políticas. La UE es un socio económico y comercial, y su diálogo político y su política de seguridad y muchas otras (desde el comercio, la agricultura y la pesca al medio

ambiente, el clima, la energía y las migraciones) tienen un fuerte impacto en los países en desarrollo. La UE debe **traducir este polifacético papel en diferentes combinaciones de políticas adaptadas a cada país socio**. Para ser plenamente efectiva, la UE y sus Estados miembros deben hablar y actuar con una sola voz con el fin de lograr mejores resultados y de mejorar la visibilidad de la UE.

Estos tiempos de dificultades económicas y presupuestarias hacen aún más crítico **garantizar que la ayuda se emplee eficazmente, logrando los mejores resultados posibles, y que se utilice para movilizar una mayor financiación para el desarrollo**.

Teniendo en cuenta este nuevo contexto, en 2010 la Comisión puso en marcha una consulta sobre la política de desarrollo de la UE¹ que confirmó la pertinencia del actual marco político, aunque coincidió en la necesidad de aumentar el impacto.

Se precisan cambios en varios frentes. En particular, la UE debe intentar centrar su oferta en países socios en donde pueda tener mayor repercusión y debería concentrar su cooperación al desarrollo en apoyo de:

- **los derechos humanos, la democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza;**
- **un crecimiento integrador y sostenible en aras del desarrollo humano.**

Para garantizar un buen uso de los fondos, ello debería ir acompañado de:

- **colaboraciones diferenciadas en materia de desarrollo;**
- **una acción coordinada de la UE;**
- **una mejor coherencia entre las políticas de la UE.**

La Comisión propone un Programa para el Cambio que supondría:

- dedicar un mayor porcentaje de los programas de la UE destinados a cooperación con países y cooperación regional a las prioridades políticas enumeradas en los puntos 2 y 3;
- concentrar las actividades de la UE en cada país en un máximo de tres sectores;
- incrementar el volumen y el porcentaje de la ayuda de la UE a los países más necesitados donde la UE pueda tener un impacto real, incluidos los Estados frágiles;
- dar mayor importancia a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno al determinar la combinación de instrumentos y modalidades de ayuda a cada país;
- proseguir el apoyo a la integración social y el desarrollo humano, dedicándoles, como mínimo, el 20 % de la ayuda de la UE;
- dedicar una mayor atención a invertir para impulsar un crecimiento económico integrador y sostenible, sentando las bases de los esfuerzos para reducir la pobreza;

¹ COM (2010) 629 http://ec.europa.eu/europeaid/cómo/public-consultations/5241_en.htm

² DO C 46 de 24.2.2006, p. 1.

- canalizar una mayor proporción de la ayuda de la UE a través de instrumentos financieros innovadores, tales como sistemas que permitan combinar subvenciones y préstamos;
- hacer hincapié en reducir la exposición de los países en desarrollo a conmociones mundiales como el cambio climático, la degradación de los recursos y los ecosistemas, y los crecientes y volátiles precios de la energía y de los productos agrícolas, mediante la concentración de la inversión en la agricultura sostenible y la energía;
- hacer frente a los retos de la seguridad, la fragilidad y la transición;
- ofrecer unas estrategias de respuesta conjunta de la UE y de los Estados miembros basadas en las propias estrategias de desarrollo de los socios, con una división sectorial del trabajo;
- contar con un marco común para comunicar los resultados de la UE;
- mejorar la coherencia de la política de desarrollo, en particular a través de nuevos programas temáticos basados en las sinergias entre los intereses generales y la erradicación de la pobreza.

El **Programa para el Cambio** propuesto no pretende reescribir las principales orientaciones políticas y **no supondrá un debilitamiento del objetivo de la UE de eliminar la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible**, tal y como figura en el Consenso europeo sobre el desarrollo². Los compromisos de la UE sobre la financiación del desarrollo, el logro de los ODM y la eficacia de la ayuda siguen siendo tan firmes como sus ambiciones como líder político y donante clave.

Las estrategias de desarrollo dirigidas por el país socio seguirán enmarcando la cooperación al desarrollo de la UE en línea con los principios de **asunción y asociación**. La UE pretende lograr un **mayor compromiso recíproco** con los países socios, incluida la responsabilidad mutua por los resultados. El **diálogo a escala nacional en un marco de coordinación de donantes** debe determinar exactamente dónde y cómo intervendrá la UE. Asimismo, se buscará una colaboración más eficaz en el marco del sistema multilateral.

2. DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y OTROS ELEMENTOS CLAVE DE LA BUENA GOBERNANZA

La buena gobernanza, en sus acepciones política, económica, social y medioambiental, es vital para un desarrollo integrador y sostenible. El apoyo de la UE a la gobernanza debería tener más relevancia en todas las cooperaciones, en particular mediante incentivos para reformas orientadas hacia los resultados y una atención especial a los compromisos de los socios en pro de **los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho** y de respuesta a las demandas y necesidades de los pueblos.

Como los progresos a largo plazo solo pueden ser el resultado de fuerzas internas, se recurrirá a un enfoque centrado en un diálogo político con todos los intervinientes. **La combinación y el nivel de la ayuda dependerán de la situación del país, incluida su capacidad para llevar a cabo las reformas.**

La ayuda a la gobernanza podrá adoptar la forma de programas o intervenciones basadas en proyectos de apoyo a los intervinientes y a procesos a escala local, nacional y sectorial. **El**

apoyo presupuestario general de la UE debe estar ligado a la situación de gobernanza y diálogo político con el país socio, en coordinación con los Estados miembros³.

En caso de que un país relajase su compromiso para con los derechos humanos y la democracia, la UE debería reforzar su cooperación con **intervenientes no estatales y autoridades locales** y utilizar formas de ayuda que presten a los pobres el apoyo que necesitan. Al mismo tiempo, la UE debería mantener el diálogo con los Gobiernos y los intervenientes no estatales. En algunos casos, estarán justificadas unas **condiciones más estrictas**.

El hincapié en los resultados y la responsabilidad mutua no significa que la UE descuide las **situaciones de fragilidad** en las que el impacto es más lento o difícil de medir. La UE debería esforzarse por ayudar a los países en situaciones de fragilidad a establecer instituciones eficaces y responsables que presten servicios básicos y apoyen la lucha contra la pobreza. Las decisiones de prestar apoyo presupuestario a estos países se adoptarán caso por caso, sopesando los beneficios, costes y riesgos.

La acción de la UE debería centrarse en:

- **Democracia, derechos humanos y Estado de Derecho.** La UE debería seguir apoyando la democratización, las elecciones libres y justas, el funcionamiento de las instituciones, la libertad de los medios de comunicación (y acceso a Internet), la protección de las minorías, el Estado de Derecho y los sistemas judiciales en los países socios.
- **La igualdad entre hombres y mujeres y capacitación de las mujeres** como agentes del desarrollo y promotoras de la paz⁴ se integrarán en todas las políticas y programas de desarrollo de la UE a través de su Plan de Acción para la Igualdad de Género 2010.
- **Gestión del sector público** para una mejor prestación de servicios. La UE debería apoyar programas nacionales para mejorar la formulación de políticas; la gestión de las finanzas públicas, incluida la creación, consolidación y desarrollo de actividades por parte de organismos de auditoría, control y lucha contra el fraude; y el desarrollo institucional, incluida la gestión de los recursos humanos. Para ello son vitales reformas nacionales y políticas fiscales en favor de los pobres.
- **Política y administración fiscal.** La UE seguirá promoviendo unos sistemas tributarios nacionales justos y transparentes en sus programas para cada país, en consonancia con los principios de buena gobernanza en el ámbito fiscal, junto con iniciativas internacionales y de información país por país para reforzar la transparencia financiera.
- **Corrupción.** La UE debería ayudar a sus países socios a hacer frente a la corrupción a través de programas de apoyo a la gobernanza, sensibilización e información, e incrementando la capacidad de los organismos de supervisión y de control y del poder judicial.

³ COM (2011) 638.

⁴ SEC (2010) 265 final.

- **Sociedad civil y autoridades locales.** Sobre la base del Diálogo estructurado⁵, la UE debería reforzar sus vínculos con las organizaciones sociales, los interlocutores sociales y las autoridades locales, mediante un diálogo periódico y siguiendo las mejores prácticas. Debería apoyar la aparición de una **sociedad civil local** organizada y capaz de actuar como guardiana y socia en el diálogo con los Gobiernos nacionales. La UE debería estudiar la forma de **movilizar los conocimientos técnicos de las autoridades locales**, por ejemplo a través de redes de excelencia o hermanamientos.
- **Recursos naturales.** La UE debería aumentar su apoyo a los procesos y organismos de supervisión y seguir respaldando reformas de la gobernanza que promuevan una gestión transparente y sostenible de los recursos naturales, incluidas las materias primas y los recursos del mar, y los servicios relativos a los ecosistemas, con especial atención a la dependencia de los pobres con respecto a ellos, especialmente los pequeños agricultores.
- **Vínculo entre desarrollo y seguridad.** La UE debería asegurarse de que sus objetivos en los ámbitos de política de desarrollo, consolidación de la paz, prevención de conflictos y seguridad internacional (incluida la seguridad cibernética) se refuercen mutuamente. Debería finalizar y aplicar el previsto Plan de acción sobre seguridad, fragilidad y desarrollo⁶.

3. CRECIMIENTO INTEGRADOR Y SOSTENIBLE PARA EL DESARROLLO HUMANO

Un crecimiento económico integrador y sostenible es esencial para reducir la pobreza a largo plazo y las *pautas* de crecimiento son tan importantes como las *tasas* de crecimiento. Con este fin, la UE debería fomentar un crecimiento más integrador, que se caracteriza por **la capacidad de las personas para participar en la creación de riqueza y empleo y beneficiarse de ello**. A tal efecto, es vital la promoción del trabajo digno, concepto que cubre la creación de empleo, la garantía de los derechos en el puesto de trabajo, la protección social y el diálogo social.

El desarrollo no es sostenible si **deteriora el medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales y aumenta la exposición y vulnerabilidad a las catástrofes naturales**. La política de desarrollo de la UE debe promover una economía respetuosa del medio ambiente que pueda generar crecimiento, crear puestos de trabajo y contribuir a reducir la pobreza, valorando el capital natural e invirtiendo en el mismo⁷, incluso apoyando oportunidades de mercado para tecnologías más limpias, la eficiencia energética y de los recursos y las bajas emisiones de carbono, pero estimulando simultáneamente la innovación, el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y reduciendo el uso insostenible de los recursos naturales. También debería contribuir a mejorar la capacidad de adaptación de los países en desarrollo a las consecuencias del cambio climático.

Las instancias públicas deberían establecer asociaciones con empresas privadas, comunidades locales y organizaciones sociales. La **responsabilidad social de las empresas** a nivel

⁵ http://ec.europa.eu/europeaid/OMS/socios/de la sociedad civil/structured-dialogue_en.htm

⁶ Conclusiones del Consejo 14919/07 y 15118/07.

⁷ COM (2011) 363 final.

internacional y nacional puede ayudar a evitar una «puja a la baja» en materia de derechos humanos, normas internacionales de tipo social y medioambiental, y promoción de un comportamiento responsable de las empresas coherente con los instrumentos reconocidos internacionalmente.

La UE debería centrar su apoyo a un crecimiento integrador y sostenible en:

- aquellos sectores que sienten las bases del crecimiento y contribuyan a garantizar que sea integrador, en particular **la protección social, la salud y la educación**;
- los vectores que posibiliten un crecimiento integrador y sostenible, especialmente en **un entorno empresarial más robusto y de integración regional más profunda**;
- sectores que tengan un fuerte efecto multiplicador en las economías de los países en desarrollo y contribuyan a proteger el medio ambiente, prevenir el cambio climático y la adaptación al mismo, especialmente una **agricultura y energía sostenibles**.

3.1. Protección social, salud, educación y empleo

La UE debería adoptar un **enfoque más general del desarrollo humano**. Esto implica el apoyo a una población sana y educada, ofreciendo a los trabajadores capacidades que respondan a las necesidades del mercado laboral, refuercen la protección social y reduzcan la desigualdad de oportunidades.

La UE debería apoyar reformas sectoriales que incrementen el acceso a servicios de salud y educación de calidad, y reforzar las posibilidades locales para responder a los retos mundiales. La UE debería utilizar su gama de instrumentos de ayuda, en particular los «**contratos de reforma sectorial**» junto con un diálogo político intensificado.

La UE debería adoptar medidas para desarrollar y reforzar los sistemas de salud, reducir las desigualdades en el acceso a los mismos, fomentar la coherencia de las políticas y aumentar la protección contra las amenazas a la salud mundial, a fin de **mejorar los resultados en materia de salud** para todos.

La UE debería aumentar su apoyo a una **educación de calidad** para dar a los jóvenes los conocimientos y cualificaciones necesarios para ser miembros activos de una sociedad cambiante. Mediante la capacitación y el intercambio de conocimientos, la UE debería apoyar una formación profesional orientada a la **inserción laboral** y efectuar investigaciones y utilizar sus resultados.

La UE debería apoyar la **agenda del trabajo digno y sistemas de protección social** y fomentar políticas que faciliten la **movilidad laboral regional**. La UE apoyará los esfuerzos concretos destinados a explotar plenamente las relaciones entre migraciones, movilidad y empleo.

3.2. Entorno empresarial, integración regional y mercados mundiales

El crecimiento económico precisa de un entorno empresarial favorable. La UE debería apoyar el desarrollo de un **sector privado local competitivo**, incluso estableciendo capacidades institucionales y empresariales locales, promoviendo las PYME y las cooperativas, apoyando reformas del marco legislativo y reglamentario y su aplicación (incluida la utilización de

comunicaciones electrónicas como instrumento para apoyar el crecimiento en todos los sectores) que faciliten el acceso a servicios financieros y empresariales, y promoviendo políticas agrícolas, industriales y de innovación. Esto permitirá también a los países en desarrollo, especialmente a los más pobres, aprovechar las oportunidades que ofrecen unos **mercados integrados a escala mundial**. Estos esfuerzos deberán ir acompañados de una ayuda al comercio y a la facilitación del comercio más buena y mejor orientada.

Igualmente, es crucial para los países en desarrollo atraer y retener **importantes inversiones privadas nacionales y extranjeras y mejorar las infraestructuras**. La UE debería desarrollar **nuevas vías de relacionarse con el sector privado**, en particular para la movilización de los recursos y las actividades del sector privado con el fin de suministrar bienes públicos. Debería explorar la financiación de subvenciones iniciales y los mecanismos de riesgos compartidos para catalizar asociaciones entre los sectores público y privado y la inversión privada. La UE solo debería invertir en infraestructura cuando el sector privado no pueda hacerlo en condiciones comerciales.

La UE seguirá desarrollando mecanismos mixtos para incrementar los recursos financieros para el desarrollo, apoyándose en exitosas experiencias como los instrumentos europeos de inversiones o el Fondo UE-África para Infraestructuras. En sectores y países seleccionados, **un mayor porcentaje de recursos de desarrollo de la UE debería ser aprovechado a través de instrumentos financieros existentes o nuevos, tales como la combinación de subvenciones y préstamos y otros mecanismos de distribución del riesgo, con el fin de atraer más recursos y de aumentar su impacto**. Este proceso debería ser apoyado por una plataforma de la UE para la cooperación y el desarrollo que incorpore a la Comisión, los Estados miembros e instituciones financieras europeas.

El desarrollo y la integración regionales pueden estimular el comercio y la inversión y fomentar la paz y la estabilidad. La UE debería apoyar los esfuerzos de integración regional y continental (incluidas las iniciativas Sur-Sur) a través de políticas de cooperación en ámbitos tales como mercados, infraestructuras y cooperación transfronteriza en materia de agua, energía y seguridad. Se ofrecerá ayuda para abordar los déficits de competitividad, como parte de la sustancial y cada vez más importante **ayuda a actividades comerciales, acuerdos de asociación económica y otros acuerdos de libre comercio** con regiones en desarrollo.

3.3. Agricultura sostenible y energía

La UE debería utilizar su apoyo en materia de agricultura y energía para ayudar a proteger a los países en desarrollo frente a impactos (como la escasez de recursos y de oferta o la volatilidad de los precios) y, por lo tanto, contribuir a sentar las bases para un crecimiento sostenible. Debería hacer frente a las desigualdades, en especial para ofrecer a las personas pobres un mejor acceso a tierras, alimentos, agua y energía sin perjudicar al medio ambiente.

En **agricultura**, la UE debería apoyar las prácticas sostenibles, incluida la salvaguardia de los servicios a los ecosistemas, dando prioridad a las aplicadas en el ámbito local y centrándose en los pequeños agricultores y en los medios de vida de las comunidades rurales, la constitución de grupos de productores, la cadena de suministro y comercialización, así como en los esfuerzos de los Gobiernos para facilitar unas inversiones privadas responsables. La UE seguirá trabajando para reforzar las normas sobre nutrición y gobernanza de la seguridad alimentaria y para reducir la volatilidad de los precios de los alimentos a escala internacional.

En el sector de la **energía**, la UE debería ofrecer tecnología y conocimientos, así como financiación para el desarrollo y centrarse en tres grandes retos: volatilidad de los precios y seguridad energética; cambio climático, incluido el acceso a tecnologías con baja emisión de carbono; y acceso a servicios energéticos seguros, a precios abordables, limpios y sostenibles⁸

En ambos sectores, la UE debería apoyar el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología en materia de adaptación al cambio climático y de estrategias de atenuación.

La UE está buscando asociaciones a largo plazo con los países en desarrollo basadas en la responsabilidad mutua.

4. ASOCIACIONES DE DESARROLLO DIFERENCIADAS

La UE debe procurar **orientar sus recursos hacia donde más se necesiten para combatir la pobreza y en donde puedan tener mayor impacto.**

La ayuda a base de subvenciones no debería figurar en la cooperación geográfica con los países en desarrollo más avanzados, que ya se encuentran en situación de crecimiento sostenido o que son capaces de generar suficientes recursos propios. Por el contrario, otros muchos países siguen dependiendo fuertemente de la ayuda exterior para prestar servicios básicos a la población. Entre estos extremos existe un espectro de situaciones que requieren diferentes combinaciones de políticas y acuerdos de cooperación. Por consiguiente, un **enfoque diferenciado de la UE a la asignación de ayudas y a las asociaciones** resulta clave para conseguir la máxima repercusión y rentabilidad.

La UE debería seguir reconociendo la particular importancia de apoyar el desarrollo de sus **vecinos**⁹ y del **África Subsahariana**¹⁰. En todas las regiones, debería destinar más fondos que en el pasado a los países más necesitados, incluidos los Estados frágiles.

Más concretamente, la ayuda al desarrollo de la UE debería asignarse en función de:

- **las necesidades del país:** evaluadas utilizando varios indicadores, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la tendencia de su desarrollo económico, social y humano y la senda de crecimiento, así como indicadores sobre vulnerabilidad y fragilidad.
- **las capacidades:** evaluadas con arreglo a la capacidad de un país para generar suficientes recursos financieros, especialmente recursos nacionales, y su acceso a otras fuentes de financiación como los mercados internacionales, la inversión privada o los recursos naturales. También deberían tenerse en cuenta las capacidades de absorción.
- **los compromisos del país y sus resultados:** debería tenerse positivamente en cuenta la inversión del país en educación, salud y protección social, sus avances en los ámbitos de medio ambiente, democracia y buena gobernanza y la solidez de sus políticas económicas y fiscales, incluida la gestión financiera.

⁸ Teniendo en cuenta iniciativas presentes, como la del Grupo de Alto nivel de las Naciones Unidas sobre Energía Sostenible para Todos.

⁹ COM(2011) 303.

¹⁰ También a través de la Asociación Estratégica UE-África.

- **el impacto potencial de la UE**, evaluado a través de dos objetivos horizontales:
- (1) aumentar el grado en que la cooperación comunitaria podría **fomentar y apoyar reformas políticas, económicas, sociales y medioambientales** en los países asociados;
 - (2) aumentar el **efecto multiplicador** que la ayuda de la UE podría tener sobre otras fuentes de financiación del desarrollo, en particular la inversión privada.

Mediante un **diálogo político general** con todos los países socios, la UE debería definir la forma más apropiada de cooperación con el fin de adoptar decisiones fundamentadas y objetivas sobre la combinación más eficaz de políticas, niveles de ayuda, regímenes de ayuda y utilización de instrumentos financieros nuevos y existentes, y basándose en la propia experiencia de la UE en la gestión de la transición.

Para algunos países, esto puede dar lugar a la reducción de las subvenciones de la UE al desarrollo o a su desaparición y al establecimiento de una **relación de desarrollo diferente** basada en préstamos, cooperación técnica o apoyo a la cooperación trilateral.

En **situaciones de fragilidad, deberían precisarse formas específicas de apoyo** que permitan la recuperación y consolidación, especialmente mediante una estrecha coordinación con la comunidad internacional y una correcta articulación con las actividades humanitarias. El objetivo debe ser optimizar la asunción nacional, tanto a nivel estatal como local, a fin de garantizar la estabilidad y de satisfacer las necesidades básicas a corto plazo, pero, al mismo tiempo, reforzar la gobernanza, la capacidad y el crecimiento económico, manteniendo como elemento central la construcción del Estado.

Este proceso de toma de decisiones con respecto a cada país daría a la UE **flexibilidad** para responder a hechos inesperados, especialmente a catástrofes de origen natural o humano.

5. ACCIÓN COORDINADA DE LA UE

La fragmentación y proliferación de la ayuda sigue siendo generalizada e incluso se está incrementando, a pesar de los grandes esfuerzos recientes para coordinar y armonizar las actividades de los donantes. La UE debe asumir un papel de liderazgo más activo, según dispone el Tratado de Lisboa, y presentar propuestas para hacer más eficaz la ayuda europea.

La **programación conjunta de la ayuda de la UE y de los Estados miembros** reduciría la fragmentación y aumentaría su impacto proporcionalmente a los niveles de compromiso. El objetivo es un proceso de programación simplificado y más rápido que en gran medida debería realizarse sobre el terreno.

En caso de que el país socio formule su propia estrategia, la UE debería apoyarla siempre que pueda, desarrollando **documentos plurianuales conjuntos de programación** con los Estados miembros. En caso de que el país socio no hubiera actuado, la UE haría todo lo posible para desarrollar una estrategia conjunta con los Estados miembros.

Este proceso daría como resultado un **documento único de programación conjunta** que debería indicar la **división sectorial del trabajo** y las asignaciones financieras por sector y donante. La UE y los Estados miembros deberían seguir el documento al elaborar sus planes

de ejecución bilaterales. La participación debería estar abierta a donantes no comunitarios comprometidos con el proceso en un país determinado.

Para impulsar la asunción por el país, **la programación conjunta debería estar sincronizada con los ciclos de estrategia de los países asociados**, cuando sea posible.

Operativamente, la UE y los Estados miembros deberían hacer uso de modalidades de ayuda que faciliten **la actuación conjunta, tal como en el caso del apoyo presupuestario (en virtud de un «contrato único UE»)**, los fondos fiduciarios de la UE y la cooperación delegada.

Con respecto a la división del trabajo entre países, la Comisión anima a todos los Estados miembros a ser más transparentes al iniciar o abandonar actividades, en línea con el Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo¹¹. Se necesita un **enfoque coordinado**, incluido un **mecanismo de coordinación para la división del trabajo entre países**.

La UE debería desarrollar un **marco común para medir y comunicar los resultados** de la política de desarrollo, incluidos los relativos a un crecimiento integrador y sostenible. En consonancia con el Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda¹², la UE trabajará con los países asociados y otros donantes para llegar a enfoques globales de la **responsabilidad nacional y mutua** y la **transparencia**, en particular a través de la creación de capacidades estadísticas.

La transparencia es una piedra angular de una ayuda eficaz y responsable. La Comisión, que ha adoptado la norma sobre la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, ya es uno de los donantes más transparentes, pero debería proseguir este esfuerzo, junto con los Estados miembros.

6. MEJORA DE LA COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE LA UE

La UE se encuentra en la vanguardia de la agenda **coherencia de las políticas de desarrollo** (CPD) y seguirá evaluando el impacto de sus políticas sobre los objetivos de desarrollo. Reforzará su diálogo nacional sobre dicha coherencia y continuará promoviéndola en los foros internacionales para ayudar a configurar un entorno que apoye los esfuerzos de los países más pobres.

El futuro MFP debería reforzar la CPD. Los programas temáticos están previstos como instrumentos para hacer frente a los problemas mundiales y ambos proyectarán las políticas de la UE en la cooperación al desarrollo y la ayuda para erradicar la pobreza.

La UE debe intensificar su **enfoque conjunto de la seguridad y la pobreza**, en caso necesario adaptando sus bases jurídicas y procedimientos. Las iniciativas de la UE relativas a desarrollo y políticas exterior y de seguridad, deberían estar vinculadas con el fin de crear un enfoque más coherente para la paz, la construcción del Estado, la reducción de la pobreza y las causas subyacentes de los conflictos. La UE pretende garantizar una **transición fluida**

¹¹ 9558/07.

¹² 18239/10.

desde la ayuda humanitaria y la respuesta a crisis hacia la cooperación al desarrollo a largo plazo.

En lo que respecta a los **vínculos entre desarrollo y migración**, la UE debería ayudar a los países en desarrollo a reforzar sus políticas, capacidades y acciones en el ámbito de la migración y la movilidad, con vistas a maximizar el impacto del aumento de la movilidad de las personas a nivel regional y mundial.

7. APOYO AL PROGRAMA PARA EL CAMBIO

La Comisión invita al Consejo a aprobar la propuesta de Programa para el Cambio, que pretende:

- dotar a la UE con **una política y unas prácticas de desarrollo de gran impacto** para la próxima década y darle un papel protagonista en la fijación de una agenda internacional de desarrollo hasta 2015 y con posterioridad;
- apoyar el necesario cambio en los países socios para lograr **progresos más rápidos en la reducción de la pobreza y la consecución de los ODM.**

Los servicios de la Comisión y el SEAE se asegurarán de que los principios rectores establecidos en la presente Comunicación se reflejen progresivamente durante el resto del ciclo de programación y en futuros documentos de programación, así como en las propuestas relativas a la arquitectura, la legislación y la programación de futuros instrumentos financieros de acción exterior.

Se insta a los Estados miembros a aplicar también el Programa.