

En primera línea contra la pobreza:

50 Propuestas hacia la Presidencia española de la UE

Bajo el lema “Una Europa solidaria y comprometida en la lucha contra la pobreza”, el Gobierno debe impulsar un programa ambicioso que contenga iniciativas relevantes en ayuda oficial al desarrollo, pero que vaya mucho más allá. Debe contemplar decisiones en cuatro piezas clave en el puzzle del desarrollo: la respuesta a la crisis de precios de los alimentos, la lucha contra el cambio climático, la consecución de la paz y la seguridad y la inmigración.

Resumen

Durante el primer semestre de 2010 España presidirá la Unión Europea. Con instituciones renovadas (Comisión y Parlamento) y tras más de un año de recorrido de la nueva presidencia estadounidense, será un momento clave para dar un giro a las prioridades políticas internacionales y sentar las bases para construir un mundo más justo y sin pobreza.

La Presidencia de la UE es la oportunidad para que España demuestre y haga trascender al resto de Estados miembros su reiterado compromiso con la lucha contra la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Tiene en su mano convertir lo que ha sido nominado como el “Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social”, entendido únicamente desde su perspectiva interna, en el “Año del Compromiso Europeo en la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Mundo”. Para ello deberá poner la agenda del desarrollo en el lugar más destacado del programa de dieciocho meses que habrá de acordar con Bélgica y Hungría.

Las prioridades que se seleccionen serán el reflejo de los principios y valores con los que España quiere comprometerse en la UE. Sobre la base de la solidaridad y del respeto al derecho internacional y a los derechos humanos, el Gobierno deberá construir un programa que incluya propuestas para abordar los grandes retos actuales en el desarrollo: el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la crisis de precios de los alimentos, la lucha contra el cambio climático, la construcción de la paz y la concepción y gestión de los movimientos migratorios al servicio del desarrollo.

Para cada uno de estos desafíos este informe propone al Gobierno español un conjunto de pasos a seguir durante los próximos dieciseis meses para que, durante la Presidencia de la UE, alcance resultados trascendentes internacionalmente y relevantes para la vida de millones de personas de los países más desfavorecidos.

Se deberá garantizar un empleo más eficiente de los recursos disponibles en ayuda y un incremento de la misma acompañado de nuevas fuentes de financiación que cubran el déficit existente en agricultura, educación, sanidad o lucha contra el cambio climático. Además, se deberán promover reformas profundas pro-desarrollo de las políticas agrocomerciales y de biocombustibles que reduzcan la vulnerabilidad y multipliquen las oportunidades de desarrollo en los países del Sur.

Estas medidas deberán complementarse con una modificación sustancial de las políticas migratorias que ponga la solidaridad, los derechos humanos y las libertades en el centro de las mismas. Finalmente, se deberá ahondar en el compromiso con la paz y la seguridad, arraigando el principio de “Responsabilidad de Proteger” en la política exterior europea y construyendo un sistema internacional de control del comercio de armas.

Cada una de estas reformas debe realizarse promoviendo la participación de ciudadanos y gobiernos tanto de los países europeos como de los países en desarrollo, de forma que se construya un proyecto común en el que las aspiraciones y los beneficios sean compartidos y las respuestas

acordadas garanticen medios de vida seguros y sostenibles para el conjunto de la población mundial.

1. Introducción

“Y éste es un momento en el que necesitamos políticas europeas sobre grandes cuestiones, como la lucha contra la pobreza, el cambio climático, la energía o la inmigración, que requieren más gobernanza internacional dentro y fuera de Europa”.

Presidente del Gobierno, junio 2008¹.

Cuando el 1 de enero de 2010 España recoja el testigo de la Presidencia de la Unión Europea (UE) tendrá ante sí la oportunidad de pasar página y abrir un nuevo capítulo en la consolidación de la UE como un actor relevante y progresista a nivel internacional.

La incertidumbre institucional generada por los rechazos de Holanda, Francia e Irlanda a las propuestas constitucionales, el desfavorable entorno económico y los retos de la ampliación a 27 miembros están favoreciendo un repliegue de la UE y un debilitamiento de su aspiración a reforzar su papel como actor global. Con lemas como “La Europa Protectora” o “Una Europa segura y libre”, las presidencias previas a la española promueven una agenda orientada principalmente a la defensa de sus intereses de corto plazo, como son las medidas para el retorno de los inmigrantes o las políticas de biocombustibles.

Sin embargo, con los nuevos Parlamento y Comisión Europea en funcionamiento y la probable puesta en marcha de los mecanismos de refuerzo de la política exterior incluidos en el Tratado de Lisboa², la Presidencia española contará con un contexto favorable para dar un giro a la agenda europea y poner en primer plano políticas que respondan de forma eficaz a los retos globales desde una perspectiva de defensa de los intereses comunes.

El Gobierno español se ha definido como un firme defensor de una Europa más relevante en el mundo a través de la solidaridad, la prosperidad, el multilateralismo y la promoción de la paz y la estabilidad³. La Presidencia será el momento de demostrar estas prioridades políticas así como su capacidad para liderar la actuación global de la Unión.

El éxito o fracaso en esta importante tarea dependerá en gran medida de la respuesta que dé a uno de los mayores desafíos de la historia: el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Recorridos dos tercios del camino hasta 2015, 2010 será un año en el que se habrá de valorar lo conseguido y tomar las decisiones

necesarias para garantizar las metas planteadas y reducir, de una vez por todas, el hambre, la pobreza y la exclusión en el mundo. Titubeos, pronunciamientos vagos o excusas harían perder ese tren y con ello, la oportunidad de cambio para la vida de millones de personas de los países empobrecidos.

La necesidad apremia. La evaluación publicada por la Comisión Europea en abril de 2008 sobre los ODM muestra una evolución demasiado lenta y muy preocupante, especialmente en los objetivos de reducción de la mortalidad infantil y materna, la nutrición y el saneamiento, sobre todo en los países de África Subsahariana. Mil millones de personas todavía viven en la extrema pobreza, diez millones de niños y niñas mueren cada año antes de su quinto aniversario y cada día 1.400 mujeres fallecen durante el parto o dando a luz, sin ningún acceso a atención profesional. Los efectos del cambio climático y la subida de los precios de los alimentos vienen a agravar este panorama desolador.

El Gobierno español ha reiterado frecuentemente su compromiso político con la lucha contra la pobreza y los ODM⁴. La Presidencia de la UE ofrece una oportunidad única para consolidarlo y liderar el compromiso y la acción de la UE y la comunidad internacional en la lucha contra la pobreza.

A partir de septiembre de 2008 España, Bélgica y Hungría iniciarán una ronda de reuniones en las que se discutirán y definirán las prioridades para las tres presidencias. Ya desde esta primera fase de diálogo, el Gobierno debería invitar a diferentes actores de la sociedad civil a aportar ideas y sugerencias orientadas a enriquecer la reflexión conjunta.

Desde Intermón Oxfam proponemos una Presidencia bajo el lema “Una Europa solidaria y comprometida en la lucha contra la pobreza”, con un programa ambicioso que tenga la erradicación de la pobreza como eje vertebrador y que incluya un amplio abanico de propuestas que garantice un progreso adecuado hacia el cumplimiento de los ODM. El mismo deberá contener iniciativas relevantes en ayuda oficial y financiación del desarrollo, pero deberá ir mucho más allá y contemplar decisiones en otros cuatro ámbitos que son piezas clave en el puzzle del desarrollo y elementos sin los cuales no se podrá garantizar el logro de los ODM: la respuesta a la crisis de precios de los alimentos y al cambio climático, la paz y seguridad y la inmigración. La mayoría de ellos son campos en los que o bien España ha realizado compromisos o avances significativos en los últimos años o bien ha mostrado especial interés en los mismos, por lo que consideramos que la Presidencia es la ocasión para demostrarlo y marcar la diferencia en la agenda europea.

Para cada uno hacemos una breve actualización de los principales procesos políticos y de las posiciones adoptadas por la UE y España, y proponemos un conjunto de pasos a seguir para que, al llegar el momento de tomar la responsabilidad europea, España se encuentre en una posición que le permita liderar los temas propuestos y alcanzar los acuerdos necesarios. En los próximos meses, una vez que la agenda internacional y europea tengan un mayor nivel de definición, Intermón Oxfam complementará este documento con propuestas más concretas y acotadas en el tiempo para cada uno de los temas.

2. La UE y España ante la lucha contra la pobreza y los ODM.

La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo está en las raíces de la construcción europea. Ya el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea en 1957⁵ la incluye como objetivo de la política de cooperación al desarrollo y del resto de políticas. Desde entonces, adquiere un protagonismo creciente, que se acentúa con el compromiso con los ODM desde su aprobación en el año 2000.

A partir de esta fecha la UE destaca por su papel impulsor de iniciativas en torno a los ODM. Entre ellas son especialmente significativas: los compromisos de Barcelona previos a la Cumbre de Monterrey en 2002; el paquete de los ODM, aprobado en los preparativos a la Asamblea General de Naciones Unidas en 2005; el Consenso Europeo de Desarrollo que establece una visión común para guiar la actuación de la UE en cooperación al desarrollo⁶; el Partenariado entre la UE y África sobre los ODM, firmado en la Cumbre de Lisboa para 2008-2010; y el reciente Plan de Acción, acordado en el Consejo Europeo de junio de 2008 como contribución a la Cumbre sobre los ODM en el próximo mes de septiembre⁷.

En cada uno de ellos la UE ha reafirmado su compromiso con la lucha contra la pobreza y los ODM y su responsabilidad como primer donante mundial en acelerar el avance hacia los mismos. Para ello ha señalado la necesidad de incrementar la cantidad y calidad de la ayuda, mejorar la coherencia en las políticas de la UE y aumentar el compromiso con África.

A pesar de que a lo largo de los años se han logrado algunos avances en aspectos particulares como el acuerdo para destinar el 0,56 por ciento del PNB a la AOD en 2010, en el conjunto de la UE el compromiso con la lucha contra la pobreza sigue obviándose frecuentemente en el momento de la toma de decisiones políticas en

otros ámbitos esenciales para el desarrollo, (como son el comercio o las políticas agrarias), así como a la hora de asumir esfuerzos presupuestarios para avanzar hacia el 0,7 por ciento.

Por lo que respecta a España, a partir de la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, la erradicación de la pobreza se establece como objetivo principal de la política de desarrollo y la coherencia de políticas como principio de actuación. De forma progresiva la lucha contra la pobreza y los ODM han adquirido un mayor peso y, además de ser referentes para el establecimiento de iniciativas en cooperación (como el Fondo España-PNUD para la consecución de los ODM), se han convertido en elementos constantes del discurso gubernamental sobre la acción española en el exterior. España traslada este compromiso al ámbito europeo, donde defiende una acción solidaria y generosa en la lucha contra la pobreza.

Mientras que es de reconocer el incremento de la AOD española en los últimos años y los avances en la alineación de la cooperación con el consenso internacional, las posiciones de España en otras políticas europeas como la de biocombustibles o la comercial están aun lejos de reflejar un firme compromiso con la lucha contra la pobreza. Los próximos meses y el semestre de la Presidencia son determinantes para que España de un giro a su política exterior y garantice una acción conjunta coherente. Sin este cambio su liderazgo europeo quedaría profundamente debilitado.

La primera cita será la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el mes de septiembre de 2008. Desde ese momento es fundamental que refuerce su protagonismo en el apoyo y seguimiento a los compromisos acordados en el año 2000. Desde entonces, el Gobierno deberá preparar el camino para lanzar durante la Presidencia en el 2010 un “Plan de Rescate de los ODM” que garantice el éxito en todas las metas de lucha contra la pobreza en 2015. En su elaboración es imprescindible que cuente con la implicación intensa de todos los actores, incluyendo gobiernos, parlamentos, instituciones internacionales, sector privado y organizaciones no gubernamentales.

3. Financiación para el Desarrollo

“Mi idea de España, Señorías, es un país generoso y solidario en la lucha contra la pobreza. Por eso dedicaremos ya en 2012 el 0,7 por 100 de nuestro Producto Interior Bruto a la Ayuda Oficial para el Desarrollo”.

Discurso de investidura del Presidente del Gobierno, abril 2008.

3.1 Más y mejor ayuda.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es fundamental para la lucha contra la pobreza. Tal y como apunta el Consenso de Monterrey, la AOD no es sólo un instrumento crítico en el apoyo a la educación, la salud, el desarrollo de la infraestructura pública, la agricultura, el desarrollo rural y el aumento de la seguridad alimentaria; también puede jugar un papel clave en la movilización de un volumen adecuado de recursos internos en un plazo apropiado, en la mejora del capital humano y en la preparación del entorno para un fomento del sector privado y un mayor crecimiento económico.

La UE, principal donante entre los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), con más de la mitad de la AOD mundial⁸, está en las primeras posiciones en la concreción de compromisos en cantidad y calidad de la ayuda.

En los preparativos a la Cumbre de Monterrey (2002), los países miembros acordaron que su ayuda alcanzaría colectivamente el 0,39 por ciento del PNB en 2006. Tres años después, con la intención de mantener la progresión hasta el 0,7 por ciento, los Jefes de Estado y de Gobierno europeos se comprometieron a conseguir conjuntamente el 0,56 por ciento de AOD/PNB en 2010 y a destinar 20.000 millones de euros adicionales anualmente, de los cuales la mitad irían a África subsahariana⁹. De cumplirse estas metas, la UE podría alcanzar dos tercios de la AOD total del CAD en 2010.

Paralelamente, la UE ha desarrollado un alto nivel de reflexión y apoyo político para mejorar la eficacia de la ayuda y ha mantenido una actuación proactiva en la búsqueda e implementación de iniciativas en este campo¹⁰. Prueba de ello son la incorporación de la asociación, apropiación, alineación y multilateralismo como principios fundamentales en el Consenso Europeo de Desarrollo, la aprobación del Código de Conducta de División del Trabajo, las metas adicionales establecidas para la UE en el marco de la Declaración de París¹¹ o el Plan de Acción sobre Eficacia de la Ayuda aprobado en 2006. Recientemente, en los trabajos preparatorios para Accra, la UE se ha comprometido a acometer “reformas radicales para aumentar la eficacia de la ayuda” y ha defendido una agenda ambiciosa que vaya más allá de medir los progresos alcanzados y establezca compromisos concretos¹².

A pesar de la reiteración año tras año del respaldo político al más alto nivel a estos compromisos, la realidad refleja una evolución limitada y alerta sobre la alta probabilidad de que las esperanzadoras metas se queden en meras palabras:

- o Entre 2006 y 2007 sólo nueve gobiernos, de los cuales cuatro eran nuevos países miembros, incrementaron la ayuda como

porcentaje de su renta (Alemania, Austria, Bulgaria, Dinamarca, España, Estonia, Lituania, Luxemburgo y Rumania). El resto, 18 de los 27, no siguieron la senda de crecimiento comprometida y se produjeron descensos alarmantes de hasta un 30 por ciento en la ayuda británica o del 16 por ciento en la francesa.

- Se estima que si se mantienen las tendencias actuales entre 2005 y 2010 se desembolsarán 75 mil millones de euros menos de lo prometido¹³. A ello se suman los anuncios de Francia y Finlandia de posponer hasta 2015 sus compromisos de alcanzar el 0,7 por ciento, lo que convierte en improbable la consecución de la meta del 0,56 por ciento de la AOD sobre el PNB en 2010, tal y como reconoce la Comisión Europea¹⁴.
- Fruto de la oposición de algunos gobiernos, no se ha conseguido acordar la obligación de establecer calendarios individuales y precisos que desarrollen la hoja de ruta para alcanzar las metas en AOD¹⁵, y sólo se realizan livianos llamamientos “alentando a los Estados miembros a que establezcan calendarios indicativos”¹⁶.
- La ayuda sigue siendo seis veces más volátil que los ingresos fiscales. En la UE, la mayor parte de los países mantienen principalmente la herramienta de proyectos de corta duración y los desembolsos impredecibles. La Comisión Europea, a pesar de las mejoras en los desembolsos plurianuales y la aprobación de los Contratos de ODM (MDG contracts) con una financiación garantizada a 6 años, sigue manteniendo un apoyo presupuestario a tres años con una significativa volatilidad debido a la aplicación anual de condiciones de elegibilidad y desembolso.
- Hay una falta generalizada de apropiación por parte de los países socios sobre el Código de Conducta y los casos en los que se está implementando están siendo cuestionados por los propios países¹⁷. La puesta en marcha de instrumentos interesantes como “ser donantes en la sombra” o “cooperación delegada” se sigue posponiendo o se aplica con vacilación debido a la prioridad de los intereses bilaterales.
- En la UE, sólo 11 de los 27 Estados miembros han desvinculado totalmente su ayuda¹⁸ (sin incluir además elementos esenciales como la ayuda alimentaria o la asistencia técnica).

En la cuenta atrás para alcanzar los ODM, la UE no puede vacilar en sus compromisos en cantidad y calidad de ayuda. Si lo hace, al final de 2010 el Plan de Acción de los ODM acordado será papel mojado y

la “misma suerte” correrán seguramente las metas de lucha contra la pobreza en 2015.

La cooperación española ha realizado durante los últimos años un significativo esfuerzo en incrementar el volumen de fondos de la AOD y en incorporar los retos de calidad a las prioridades de la cooperación. Este avance, reconocido nacional e internacionalmente, debería ser aprovechado por el Gobierno para convertir a España en uno de los países que abandere en el ámbito europeo los compromisos internacionales en ayuda y que consiga arrastrar al equipo europeo hacia el mismo fin.

Nuestro país deberá defender el cumplimiento estricto de los compromisos presupuestarios en AOD, evitando la tentación de incluir en el cómputo cualquier componente que no tenga como objetivo principal la lucha contra la pobreza, como son los costes académicos de hombres y mujeres de países en desarrollo durante su estancia en Europa, ni detraer fondos de otras partidas para hacer frente a las necesidades sobrevenidas de adaptación al cambio climático.

Además deberá promover la aceleración del ritmo de las reformas necesarias para alcanzar las metas en calidad de la ayuda acordadas para 2010. Varias semanas antes del Foro de Alto Nivel de Accra, momento de redacción de este informe, todo parece apuntar a que las conclusiones del mismo supondrán una mejora tibia respecto a algunos aspectos incluidos vagamente en la Declaración de París¹⁹. A pesar de presentarse como una “Agenda para la Acción”, carece en la mayor parte de los casos de compromisos concretos y acotados en el tiempo, que puedan ser evaluados en el camino hacia 2010, y que reflejen las prioridades y ambición de los gobiernos de los países en desarrollo y de otros actores como las organizaciones de la sociedad civil. Para lograr una ayuda más eficaz es especialmente relevante que las conclusiones finales del Foro de Alto Nivel incluyan la aprobación de un mecanismo de seguimiento independiente que garantice el cumplimiento de los compromisos acordados.

Tras Accra mucho quedará por hacer. El Gobierno español debe contribuir a preparar el terreno para una nueva agenda de calidad de la ayuda a partir de 2011, que podría presentarse durante la Presidencia española. La misma debería incluir sin duda compromisos respecto a la condicionalidad, el fin de la ayuda ligada, incluyendo la ayuda alimentaria y la asistencia técnica, la predictibilidad de los fondos y la transparencia. Junto a los mismos será necesario seguir avanzando en la división del trabajo entre los países miembros, a la vez que se promueve en el conjunto de la comunidad internacional, especialmente en el CAD.

A estos retos debe añadirse finalmente la coordinación de fondos e iniciativas multilaterales. Desde 2001 Naciones Unidas ha pasado de 27 a 40 agendas, fondos y programas y en la actualidad hay más de mil fondos fiduciarios que actúan como donantes²⁰. A pesar de sus beneficios para despertar el interés de los donantes e incrementar el volumen de recursos hacia un sector determinado, su proliferación es un factor de riesgo en la agenda de calidad de la ayuda. Dado el peso de la UE en el total de la AOD, un cambio en sus contribuciones generaría un impacto significativo en el conjunto de fondos. Además de exigirles que se sumen a los principios de apropiación, alineamiento y rendición de cuentas mutua, es necesario que se avance en la coordinación y racionalización de las diferentes modalidades de la ayuda y se evite el establecimiento de nuevos canales de asistencia.

3.2 Otras fuentes de financiación para el desarrollo.

En el contexto de empeoramiento de las perspectivas de éxito en los ODM debido al impacto negativo del cambio climático y la crisis de precios de los alimentos, es primordial que la ayuda oficial al desarrollo vaya acompañada de la movilización de nuevos recursos de financiación al desarrollo.

Desde la Cumbre de Monterrey, la UE mostró una actitud favorable a la búsqueda de fuentes de financiación adicionales a la AOD²¹. Recientemente, de cara a la Cumbre de Financiación de Doha (noviembre 2008) ha mostrado particular interés, junto a los compromisos en ayuda, en la búsqueda de fuentes innovadoras para cubrir los costes de la mitigación y adaptación al cambio climático.

El Gobierno español por su parte ha prestado especial atención a las remesas como fuente de financiación al desarrollo. Debería aprovechar la Presidencia para rescatar lo aprendido hasta ahora y promover iniciativas que refuercen la contribución de las mismas al desarrollo (ver epígrafe sobre inmigración). Además, teniendo en cuenta su disposición a movilizar fondos para cubrir las necesidades de adaptación en los países en desarrollo y la urgencia de sumar un volumen significativo de recursos, podría jugar un rol más activo en la búsqueda de mecanismos globales que aseguren la cobertura de las necesidades de adaptación (ver epígrafe sobre cambio climático).

Por otra parte, desde el Consenso de Monterrey se hace especial referencia al papel de los recursos domésticos en la financiación del desarrollo y a la responsabilidad de los gobiernos de los países en desarrollo para expandirlos y emplearlos eficazmente en la lucha contra la pobreza. Esto no significa que los países donantes estén exentos de responsabilidad en este ámbito. Frecuentemente, presionan a los gobiernos del Sur para que éstos establezcan

condiciones de inversión más favorables para las empresas multinacionales, o les impiden modificar las mismas en aras a una “seguridad jurídica” mal entendida que siempre opera en contra de los intereses de los países más pobres. El debate sobre el papel de la comunidad de donantes en relación a los recursos domésticos debe abordarse en profundidad y España podría jugar un papel relevante al respecto, dada su particular atención a los países de renta media.

4. Crisis de precios de los alimentos

“España será crítica, exigente y denunciará a aquellos países que pudiendo hacerlo no contribuyan a la lucha contra el hambre en el mundo. Erradicar el hambre en el mundo es más que un imperativo moral y es un compromiso por el que merece la pena apostar”.

Discurso Presidente del Gobierno, jornadas organizadas por el PSOE sobre precios de los alimentos, junio 2008.

Desde 2003 hasta junio de 2008, el índice de precios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, en sus siglas en inglés) se incrementó un 112 por ciento. Sólo en el último año, el precio de los cereales ha aumentado un 76 por ciento.

La subida del precio de los alimentos constituye una de las principales amenazas para la vida de millones de personas. Según la FAO el número de desnutridos aumentó en 50 millones de personas en 2007 y si no se toman las medidas necesarias para paliar la crisis se sumarán 100 millones de personas a las 850 millones que ya pasan hambre en el mundo²². Además de tener que reducir el número de comidas diarias, se ven obligados a recortar gastos en atención sanitaria, educación y otras necesidades, lo que está provocando un retroceso respecto a los avances conseguidos en los ODM hasta ahora.

Con las políticas e iniciativas adecuadas, el incremento de los precios podría convertirse en una buena noticia para los agricultores pobres y los jornaleros afectados por los bajos precios de las materias primas durante décadas. En EEUU los productores de maíz obtenían en 2006 algo más de 300 dólares por hectárea. En 2007 esa cifra se había disparado por encima de los 800. En España, los productores de cereales han aumentado el precio de venta un 50 por ciento desde mayo de 2006 hasta mayo de 2008. Es momento de que los beneficios de los precios altos recaigan no sólo en los países desarrollados sino que contribuyan a reducir la vulnerabilidad y la pobreza de millones de agricultores en los países del Sur.

Lamentablemente, por el momento estos beneficios están muy lejos de hacerse realidad. La UE señaló recientemente las numerosas consecuencias -internas y externas- de la escalada de los precios de los alimentos y la necesidad de dar una respuesta desde múltiples frentes. Tras la Comunicación de la Comisión en el mes de mayo y la Cumbre de la FAO en junio, (en la que se reconoció la existencia del problema, pero no se plantearon soluciones de calado)²³, el tema se introdujo en la agenda política europea. El Consejo Europeo celebrado el 19 y 20 de junio advirtió que los precios elevados “están poniendo en peligro el avance hacia los ODM” y apuntó algunas medidas de interés como la creación de un nuevo fondo de apoyo a la agricultura o el apoyo financiero para insumos agrarios y la inversión pública y privada en agricultura. Sin embargo, no tomó ninguna decisión concreta en aspectos de fondo como el comercio o los biocombustibles.

Por su parte, el Gobierno español se ha sentido interpelado por la crisis de precios de los alimentos a jugar un "papel de liderazgo y de compromiso crítico" en la lucha contra el hambre, que ha sido identificada por el presidente del Gobierno como primera prioridad de su política exterior. Durante la Cumbre de la FAO anunció un presupuesto de 500 millones de euros hasta 2012, denunció el incumplimiento de otros países en sus compromisos de ayuda y se comprometió a convocar en el otoño de 2008 una Reunión de Alto Nivel en Madrid para poner en marcha el Plan Estratégico aprobado en la Cumbre y elaborar una Carta de Seguridad Alimentaria como derecho básico y esencial de los seres humanos. La contundencia mostrada desapareció sin embargo en el momento de hacer alusión a la Ronda de Doha, para la que únicamente se pidió flexibilidad y estar a la altura de las circunstancias o a la necesidad de “poner algo más de gobernanza en la globalización”, sobre la que no se hizo referencia a ninguna propuesta concreta.

El compromiso en ayuda y el apoyo al incremento de los fondos en la lucha contra el hambre del Gobierno español son contribuciones importantes para paliar los impactos negativos de la subida de los precios de los alimentos. Sin embargo, si España quiere liderar la respuesta internacional a esta crisis y contribuir a que la amenaza se convierta en oportunidad en la lucha contra la pobreza, es imprescindible que vaya más allá y trabaje junto a todos los actores relevantes en la definición de políticas e iniciativas que den un giro al sistema comercial alimentario y agrario. Entre ellas deberá incluir una revisión en sus políticas de biocombustibles así como una reforma pro-desarrollo de la PAC y el comercio internacional.

4.1 AOD en agricultura y protección social.

La ayuda internacional a la agricultura “pasó de moda” en los últimos años. Según el CAD, entre 1980 y 2005 se redujo a la mitad a pesar del crecimiento de un 250 por ciento en el volumen total de los recursos destinados a la AOD²⁴. Sin tener en cuenta los anuncios recientes fruto de la crisis (ej. duplicación de los préstamos del Banco Mundial para agricultura a África para el próximo año), el presupuesto de ayuda del conjunto de donantes del CAD está en torno a los 4.000 millones de dólares anuales.

El Consenso Europeo de Desarrollo reconoce la importancia crucial de la agricultura y el desarrollo rural para la reducción de la pobreza y el crecimiento. Asimismo enfatiza su papel “propulsor” en la seguridad alimentaria tanto a nivel internacional como regional y nacional a través principalmente de la prevención, las redes de seguridad, la mejora del acceso a los recursos, la calidad alimentaria y el desarrollo de capacidades. A pesar de la relevancia señalada, según los datos del CAD, la AOD destinada por la UE a la agricultura a partir de 2005 ronda apenas los 900 millones de dólares.

A mediados de julio de 2008 la Comisión concretó su propuesta de instrumento especial de apoyo a la agricultura para respaldar a aquellos países más afectados a la subida de precios de los alimentos. Pretende ofrecer nuevas posibilidades de ingresos a las poblaciones rurales a través del aumento de la inversión y la productividad, y con ello mejorar la seguridad alimentaria y reducir las tasas de malnutrición. Para este fin sumaría mil millones de euros, provenientes de recursos no utilizados de la Política Agraria Común (PAC), a los fondos de ayuda al desarrollo previstos para 2008 y 2009. Los recursos irían destinados a los países con mayor dependencia de la importación de alimentos, inflación de los precios y vulnerabilidad social y presupuestaria y se canalizarían a través de organizaciones internacionales.

Si finalmente es aprobada por el Consejo y Parlamento Europeo, la UE daría con esta iniciativa un primer paso en la buena dirección para promover el desarrollo agrícola en países de bajos ingresos. Especialmente, lo conseguiría dirigiendo la inversión hacia la agricultura de pequeña escala, más eficaz en la reducción de la pobreza, y prestando atención al acceso y el control de activos, bienes y servicios por parte de las mujeres. Además, se pondría a la cabeza del establecimiento de medidas concretas para hacer frente a la crisis y podría provocar una reacción positiva de otros donantes en los próximos meses a favor de un sustantivo incremento de la ayuda destinada a la agricultura frente al nimio presupuesto actual. No obstante, los beneficios de la misma se volatilizarían si esta medida va acompañada de una parálisis o una marcha atrás en la reforma de la PAC comprometida (ver epígrafe 4.3).

Por su lado, el Plan Director de la Cooperación Española vigente establece entre sus prioridades la lucha contra el hambre y la seguridad alimentaria, señalando la agricultura como principal fuente de seguridad alimentaria y de empleo de muchos países en desarrollo. La AOD bilateral española a la agricultura se ha mantenido en los últimos años por encima de los 50 millones de dólares, lo que representa aproximadamente un 5 por ciento del total de la AOD destinada por la UE, una cifra muy reducida si tomamos como referencia las necesidades estimadas por Naciones Unidas²⁵.

La crisis alimentaria ha desatado en pocos meses un conjunto de compromisos financieros del Gobierno español. Tras el llamamiento del Programa Mundial de Alimentos (PMA) el pasado diciembre, se destinaron 50 millones de euros a ayuda de emergencia. Meses más tarde, durante la Cumbre de la FAO, el Gobierno defendió la vuelta a la agricultura con estímulos a la producción y ayudas a los agricultores, especialmente en África. En particular, se comprometió a destinar 500 millones de euros durante los próximos cuatro años para contribuir a solventar la crisis de precios de los alimentos, a poner en marcha programas de extensión de la protección social de pequeños agricultores y de sus familias y programas dirigidos a menores de cinco años así como a abrir una ventana específica destinada a “Nutrición, Infancia y Seguridad alimentaria” en el marco del Fondo España-PNUD para los ODM.

Estos anuncios fueron un buen primer esfuerzo que ahora debe continuar con el impulso de planes nacionales de urgencia que permitan aliviar la situación en los países más afectados así como planes a medio y largo plazo que resuelvan los problemas estructurales que afectan al sector agrícola de los países en desarrollo. El Gobierno deberá trabajar para garantizar la financiación de estos planes, incluyendo recursos nacionales e internacionales. Debido al peso de la UE como donante, es fundamental que dirija principalmente su esfuerzo al plano europeo. Esto implicaría, entre otros, el apoyo a la propuesta de la Comisión anteriormente comentada y la promoción del incremento de la ayuda bilateral de los Estados miembros a la agricultura.

4.2 Biocombustibles

Los líderes europeos siguen mostrando con los biocombustibles una actitud imprudente e incoherente con las preocupaciones y los compromisos de la UE en materia de desarrollo.

La Comisión, bajo el mandato del Consejo Europeo, presentó a inicios de este año una revisión de su marco legislativo sobre biocombustibles²⁶. La propuesta, partiendo del reconocimiento de los biocombustibles como la solución a la crisis climática y energética²⁷,

establece que todos los países miembros para el 2020 cubran al menos el 10 por ciento de sus necesidades de energía para transporte mediante “fuentes renovables”, lo que significa en la práctica biocombustibles”²⁸.

La previsión del establecimiento de este tipo de metas, junto con los subsidios relacionados y las medidas para apoyar su uso tanto en la UE como en otros países industrializados, ha supuesto un fuerte incremento de la demanda de biocombustibles, que ha favorecido una subida de los precios de los alimentos básicos²⁹ y con ello, el aumento de la pobreza mundial. Algunos datos señalan que si su demanda sigue aumentando, 600 millones de personas podrían ser arrastradas a la pobreza en 2025³⁰. Además están asociados en muchos casos a condiciones de trabajo y de vida inhumanas y a graves tensiones en el acceso a la tierra³¹.

A pesar de la creciente evidencia que muestra el impacto negativo de las actuales políticas de biocombustibles, el Consejo Europeo se ha limitado a matizar levemente su posición señalando la necesidad de contemplar criterios de sostenibilidad económica, ambiental y social así como de realizar una “evaluación ulterior de las consecuencias ambientales y sociales³² y de promover nuevas generaciones de biocombustibles, sin plantearse una revisión de las metas planteadas.

El Gobierno español es uno de los países de la UE que más fervientemente está defendiendo el mantenimiento de la meta del 10 por ciento en biocombustibles³³, negando que sean una de las causas principales del encarecimiento de los alimentos. Frente a las críticas y a los cambios producidos en las posiciones de algunos gobiernos como el irlandés³⁴ España aboga por alcanzar al menos el objetivo legal establecido hasta ahora del 5,83 por ciento y por aprobar la meta del 10 por ciento propuesta.

El Gobierno español, que afirma querer liderar en la respuesta a la crisis alimentaria, no puede seguir haciendo oídos sordos a las numerosas voces críticas con las políticas de biocombustibles. Es difícilmente justificable ante la opinión pública y los ciudadanos de los países en desarrollo aprobar una política sin haber evaluado previamente sus riesgos y potencial impacto negativo, máxime cuando se están multiplicando los datos que cuestionan los beneficios respecto a la reducción de emisiones³⁵.

Mientras que esta evaluación de impacto no se produzca, los mandatos legales sobre el uso de biocombustibles deben quedar aparcados. Este tiempo debería ser empleado por un lado, para diseñar los criterios de sostenibilidad social a los que el Consejo hace referencia. Hasta la fecha, los criterios existentes en las propuestas de la Comisión son insuficientes para eliminar o minimizar los impactos

negativos sociales y ambientales derivados de la producción y uso de estos combustibles³⁶. Por otro, para expandir la investigación en nuevas generaciones de biocombustibles, principalmente aquellas que no requieran de grandes monocultivos. Por el momento, el gasto de la UE en investigación y desarrollo en biocombustibles de segunda generación³⁷ en estos momentos es mínimo y equivalente al 2 por ciento de sus subsidios destinados a su apoyo.

4.3 Comercio internacional y Política Agraria Común

A pesar del reconocimiento de la importancia del comercio para favorecer el desarrollo, luchar contra la pobreza y alcanzar los ODM³⁸, la UE, junto a EEUU, sigue mostrando en este ámbito su actitud más egoísta y menos en sintonía con las legítimas aspiraciones de los países en desarrollo. Las recientes negociaciones de la Ronda de Doha y de los acuerdos de libre comercio con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), Centroamérica y Comunidad Andina han revelado una UE que ha optado por defender intereses propios en lugar de mantener su palabra de convertir el comercio en un motor de desarrollo y lucha contra la pobreza³⁹.

En un contexto de carestía y precios elevados de los alimentos y con un futuro económico global incierto, unas reglas comerciales justas y unas políticas agrícolas adecuadas son imprescindibles para convertir esta situación de riesgo en una oportunidad de desarrollo. La reunión mini-ministerial celebrada en Ginebra el pasado mes de julio era una oportunidad de oro para lograrlo. Reducir la vulnerabilidad de los países en desarrollo hubiera requerido avanzar tanto en la reforma de los subsidios agrarios altamente distorsionantes (uno de los factores causantes del incremento de las importaciones y de la reducción de la producción doméstica en los países en desarrollo) como en la regulación de los “mecanismos especiales de salvaguarda”, es decir, los instrumentos que permiten a los países pobres hacer uso de las barreras de mercado ante repuntes bruscos de importaciones o descenso de precios que puedan poner en riesgo la viabilidad de sus sectores agrícolas más importantes.

Sin embargo, la oferta de la UE y EEUU en relación al recorte de los subsidios, así como a los mecanismos de salvaguarda⁴⁰, aunque mejoraba las anteriores, fue claramente insuficiente para los países en desarrollo y desencadenó el encallamiento de las negociaciones. Adicionalmente, los países desarrollados pedían una apertura sin precedentes de los mercados de bienes industriales de las economías en desarrollo, principalmente las emergentes, lo que de haber prosperado habría supuesto la pérdida de cientos de miles de empleos industriales.

Esta decepcionante oferta fue no obstante considerada por algunos países europeos demasiado exigente para Europa, quienes reclamaron al equipo negociador europeo la protección del sector agrícola doméstico⁴¹. España, normalmente entre el grupo de países con una postura más defensiva en el tema comercial, no se unió a esta petición pública conjunta. Sin embargo, calificó la oferta de la UE como “muy generosa” y se mostró favorable al mandato de no ofrecer más de lo que ya se ha hecho⁴².

Si la UE, y España en particular, quiere contribuir a proteger la seguridad alimentaria y a reducir la vulnerabilidad y no repetir la situación presente, debe dar a los países en desarrollo la flexibilidad necesaria para responder a los mercados volátiles y a las subidas y bajadas de los precios a corto plazo. Esto implica inexorablemente la aprobación de unas condiciones más favorables para el uso de los “mecanismos especiales de salvaguarda” así como para la determinación de los productos especiales⁴³, tanto en las negociaciones de la ronda de Doha como en los acuerdos regionales.

Además deberá abogar por profundizar la reforma de la PAC, política que ha contribuido durante años a inundar de productos agrarios europeos los mercados de países en desarrollo y a mantener un gasto desproporcionado que se concentra mayoritariamente en manos de los grandes productores europeos. Es importante recordar que la PAC sigue suponiendo un coste de 55.000 millones de euros al año, un 40 por ciento del presupuesto comunitario total, y más de cinco veces el total de la AOD destinada por la Comisión Europea a favorecer el desarrollo en los países empobrecidos.

La UE debería aprovechar la situación favorable de los precios para avanzar en la reforma. Este contexto está siendo utilizado sin embargo para lo contrario. Tras la reunión del Consejo Europeo del pasado junio, algunos líderes europeos, esgrimiendo la escasez de alimentos existentes, apuntaron la necesidad de aprovechar el “chequeo” de la PAC para replantear el compromiso de reforma acordado en 2003.

Perder el impulso para el cambio creado en los últimos años representaría un serio revés para los esfuerzos por lograr un sistema comercial más justo y significaría otro duro golpe en la credibilidad de la UE. El Gobierno español debería tomar distancia de los países europeos que pretenden mantener el *status quo* y, aprovechando la coyuntura actual de precios de los cereales, impulsar un debate abierto que profundice la reforma de la PAC. Tender puentes entre las dos posiciones en el mapa europeo, la conservadora y defensora de los grandes productores, y la de los países sin grandes intereses en el campo, es un papel que España podría asumir, para lograr avanzar

hacia una PAC que proteja realmente a los pequeños productores en la UE sin impactar negativamente en las posibilidades de desarrollo de los países empobrecidos.

5. Lucha contra el cambio climático

“Doy, pues, la máxima prioridad al cumplimiento de los compromisos de España en el marco del Protocolo de Kyoto, ... Las economías avanzadas deben ayudar a los países en desarrollo en su proceso de adaptación a los riesgos derivados del cambio climático. España aumentará su porcentaje de cooperación a la mitigación y adaptación al cambio climático de los países más vulnerables”.

Presidente del Gobierno, junio 2008

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático coinciden en identificar el cambio climático como un obstáculo en la lucha contra la pobreza y una de las mayores amenazas en el logro de las Metas del Milenio. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) cada año mueren, al menos, 150.000 personas como resultado directo del calentamiento global, que puede disparar a unos niveles sin precedentes los brotes de enfermedades y socavar los ODM en lo referente a reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, la lucha contra el VIH/SIDA y la malaria. Muchas personas están perdiendo su sustento y sus cultivos debido a inundaciones y sequías más severas y frecuentes y al aumento del nivel del mar⁴⁴.

Actuar frente al cambio climático es por tanto fundamental y urgente para evitar un fracaso estrepitoso en la lucha contra la pobreza. Para ello, es imperioso dar una doble respuesta: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero al tiempo que se apoya a los países en desarrollo para que hagan frente a los efectos del cambio climático presentes y futuros.

Ante la profusión de datos preocupantes sobre el impacto del cambio climático y la dependencia energética de la UE⁴⁵, el clima y la energía han ido escalando posiciones en la agenda europea en los últimos años, convirtiéndose en un tema en el que la Unión quiere jugar un liderazgo mundial⁴⁶. Esta evolución se ha producido paralelamente en el Gobierno español, quien ha colocado la lucha contra el cambio climático entre sus prioridades de política exterior en general, y de la Presidencia de la UE en particular⁴⁷.

5.1 Mitigación

En aras de luchar contra el cambio climático la UE estableció en 2005 el objetivo de limitar el incremento de la temperatura global a no más de 2°C por encima de los niveles preindustriales. Dos años después, el Consejo Europeo en su reunión de primavera de 2007 apeló a actuar de forma "decisiva e inmediata" para lograr dicho objetivo y a liderar la respuesta mundial en la Conferencia de Bali⁴⁸.

Durante las negociaciones de la Conferencia, la UE respondió a ese mandato y defendió un acuerdo que debía lograrse como muy tarde en diciembre de 2009 en Copenhague y contemplar un régimen coherente con el objetivo de los 2°C. Para garantizarlo lanzó el reto de reducir las emisiones un 30 por ciento en 2020 (respecto al nivel de emisiones de 1990), porcentaje acorde con el consenso científico que recomienda una reducción de entre el 25 y el 40 por ciento. Además, respaldó un acuerdo que incorporase también la adaptación al cambio climático, la transferencia de tecnologías limpias del Norte al Sur y la movilización de fondos económicos para combatir el cambio climático. Todo ello, bajo el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Unos meses más tarde la UE dio un paso atrás en la ambición política mostrada en Bali. El Paquete de medidas sobre Energía y Cambio climático propuesto por la Comisión en enero de 2008⁴⁹ sólo incluye el compromiso de recorte de emisiones del 20 por ciento de forma unilateral⁵⁰ (sumando domésticas y esfuerzos internacionales como los mecanismos de desarrollo limpio)⁵¹. El compromiso se ampliaría hasta un 30 por ciento únicamente en el caso de que el resto de países desarrollados se comprometieran a reducciones comparables y los países en desarrollo "económicamente más avanzados" a contribuir "en función de sus responsabilidades y capacidades respectivas". Esta decepcionante decisión revelaba una UE que define la ambición de su esfuerzo no por sus valores y compromisos con los ciudadanos sino en función de las posiciones ajenas.

Por otro lado, la decisión acertada para lograr una eficaz protección del clima a través del establecimiento de la meta del 20 por ciento en energías renovables se vio gravemente dañada con el objetivo de cubrir un 10 por ciento de la demanda de energía para transporte a través de los biocombustibles. Tal y como hemos señalado en el epígrafe sobre la crisis de precios de los alimentos, además de suponer una amenaza para los medios de vida de un significativo número de habitantes de los países en desarrollo, los biocombustibles no contribuyen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Finalmente, el Paquete energético incluye la propuesta de subastar una parte de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero y utilizar el 20 por ciento de los ingresos obtenidos en medidas vinculadas al clima, entre las que estarían el desarrollo de tecnología, el apoyo al incremento del uso de energías renovables o la contribución para que los países en desarrollo se adapten al cambio climático.

Esta subasta podría generar sustanciosos ingresos para los Estados miembros. Aunque el monto final variaría en función del precio del carbono, se estima que puedan alcanzar entre 40.000 y 50.000 millones de euros en 2020⁵². Dadas las ingentes y urgentes necesidades de financiación de los costes de la mitigación y la adaptación (ver próximo apartado), la UE debería garantizar que al menos el 50 por ciento de los ingresos de la subasta se destina a financiar acciones para la adaptación y mitigación en los países en desarrollo.

El Gobierno español ha asumido los objetivos marcados por la UE en el Paquete energético y ha establecido las bases para alcanzarlo en la Estrategia española de cambio climático y energía limpia, identificando como apuestas principales las energías renovables y la eficiencia energética. El complicado escenario para cumplir las metas en España (ha incrementado sus emisiones en un 52 por ciento respecto a las de 1990 - cuando el compromiso adquirido en Kyoto era aumentar un máximo del 15 por ciento) no debe restarle fuerzas para defender un compromiso ambicioso global de reducción de emisiones.

Durante los próximos meses está prevista la aprobación del Paquete energético por el Parlamento y el Consejo Europeo. Su contenido final demostrará el grado de compromiso de Europa y su capacidad de liderazgo en las negociaciones que discurrirán hasta la Cumbre de Copenhague en diciembre de 2009. A finales de 2008 tendrá lugar en Poznan (Polonia) la Conferencia Anual de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, una de las reuniones clave en la preparación del terreno para llegar a un acuerdo global un año más tarde. La UE se ha comprometido a mantener su liderazgo internacional y el impulso a las negociaciones⁵³. Sólo lo logrará si para entonces cuenta con la aprobación de un compromiso legal de alcanzar una reducción de las emisiones domésticas de al menos un 30 por ciento para 2020.

5.2 Adaptación

La hoja de ruta acordada en la Conferencia de Bali sobre Clima reconoce la necesidad de un financiamiento “adecuado, predecible y sostenible”, incluyendo “recursos nuevos y adicionales” para costear la adaptación, y establece el Fondo de Adaptación. Sin embargo, no

dispone ningún mandato para que en las negociaciones se fijen metas vinculantes para que los países desarrollados garanticen la financiación de acuerdo a las necesidades estimadas⁵⁴.

A pesar de los impactos negativos del cambio climático sobre comunidades de todo el mundo en la actualidad, de la advertencia de la comunidad científica sobre el agravamiento de los mismos en un futuro y de las obligaciones asumidas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) y el protocolo de Kyoto⁵⁵, los recursos destinados por los donantes a la adaptación siguen siendo exiguos. Los tres fondos existentes hasta ahora en adaptación gestionados por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente suman 200 millones de dólares, según los últimos datos publicados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁵⁶.

El Fondo de Adaptación establecido en la Conferencia de Bali será financiado a través de una tasa del 2 por ciento sobre los créditos de carbono generados bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). A pesar de las buenas perspectivas financieras para el mismo, la cantidad recaudada será mucho menor de la necesaria. La UNFCCC estima que la tasa del 2 por ciento sobre proyectos de MDL recaudará entre 80 y 300 millones de dólares anuales para el Fondo desde 2008 y hasta 2012. Y si el MDL continúa después de 2012 podría recaudar entre 100 y 5.000 millones de dólares anuales para el 2030, dependiendo del nivel de demanda en el mercado del carbono. Aunque supondrá un aumento considerable con respecto a la financiación actual sigue siendo demasiado escasa y tardía para cubrir el volumen que se necesita. Para que esta tendencia se revierta es urgente alcanzar un acuerdo internacional con compromisos vinculantes y en el que se incluyan otras fuentes de financiación predecibles.

El Consejo de la UE ha expresado su disposición a apoyar mecanismos globales de financiación dirigidos a los países en desarrollo para que reduzcan su vulnerabilidad y puedan hacer frente al cambio climático⁵⁷. A pesar de esta voluntad la Comisión y los Estados miembros apenas han avanzado en la disposición de fondos. El instrumento creado por la UE para dar apoyo a los países más vulnerables al cambio climático, la Alianza Global para el Cambio Climático, apenas ha recaudado 80 millones de euros, cantidad claramente insuficiente para cubrir los objetivos.

Dado el reiterado compromiso con el cambio climático y la lucha contra la pobreza, y en línea con la actuación prevista en la Estrategia española de cambio climático sobre el apoyo a las acciones de adaptación en las estrategias de desarrollo de los países receptores, el

Gobierno español debería estimular la reflexión y el análisis sobre los vínculos entre el cambio climático y la pobreza en general, y en particular, sobre la actuación europea en adaptación. Este proceso debería contribuir a definir la posición y el compromiso de la UE en adaptación de cara a la Cumbre de Copenhague así como a poner sobre la mesa propuestas concretas para cubrir los costes estimados.

La premisa de partida debe ser que los costes de adaptación deben ser asumidos por los países responsables de producir un nivel excesivo de emisiones así como capaces de proporcionar asistencia. Según el Índice de Financiación para la Adaptación diseñado por Oxfam teniendo en cuenta ambos criterios, el 95 por ciento de los fondos de adaptación deberán aportarlos EEUU, la UE, Japón, Canadá y Australia. Concretamente, la UE debería cubrir un 30 por ciento de los fondos, siendo Alemania, Reino Unido, Italia, Francia y España los principales donantes⁵⁸.

Se debe garantizar que la financiación de la adaptación sea previsible y estable para poner en marcha y dar continuidad a los planes de adaptación. Además, debe ser adicional y distinta de los compromisos en AOD, concebidos y necesarios para los objetivos de lucha contra la pobreza, tales como la prevención del VIH-SIDA o la educación primaria universal.

Finalmente, hay que señalar el riesgo de la proliferación de fondos de tipo voluntario para contribuir a la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo. Esto dificultaría enormemente la rendición de cuentas, haciendo poco verificable y medible su impacto. En aras de la eficacia de la utilización de los recursos, es necesario evitar la multiplicación y dispersión de entidades responsables de la gestión de los mismos y canalizar mayoritariamente los recursos través del Fondo de Adaptación de las Naciones Unidas.

6. El compromiso con la Paz y la Seguridad a nivel global

“El segundo desafío con el que España se siente plenamente comprometida: la construcción de la paz”.

Presidente del Gobierno, junio 2008.

Los conflictos son una de las causas de la pobreza, un impedimento al crecimiento económico y el desencadenante de múltiples violaciones de los derechos humanos. Se estima que los conflictos han supuesto un coste para África de hasta 300.000 millones en la última década y que debido a los conflictos existentes en la actualidad diez millones de personas tienen denegado el acceso a la ayuda. Cada día un

número creciente de hombres y mujeres civiles son objetivo de los combatientes y ven vulnerados sus derechos más básicos.

La UE reconoce la seguridad como condición para el desarrollo y el vínculo entre ambos es, según los políticos europeos, eje central de su política exterior. La Estrategia Europea de Seguridad elaborada en 2003 en torno al eje seguridad-desarrollo-reforma de la gobernabilidad fue de los primeros pasos dados en este sentido. Ésta se completó con las propuestas de la Comisión sobre la Coherencia de Políticas y el Consenso Europeo de Desarrollo en el que se afirma que “la inseguridad y el conflicto violento se encuentran entre los mayores obstáculos para alcanzar los ODM” y se promueve la actuación de forma complementaria.

La UE quiere jugar un papel más relevante como garante de la paz y la seguridad en el mundo⁵⁹, por lo que durante los últimos años esta agenda ha ocupado, y previsiblemente seguirá haciéndolo, un espacio importante en las decisiones de los mandatarios europeos⁶⁰. Para lograrlo es esencial que la UE mejore su respuesta a dos de los principales retos para garantizar la paz y la seguridad humana⁶¹: la protección de la población civil en los conflictos y el control internacional del comercio de armas.

El Gobierno español comparte en este campo la visión de la UE. Por un lado, la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación española para el Desarrollo (2007) toma como referencia la Estrategia Europea de Seguridad y se construye a partir del vínculo entre desarrollo, seguridad y derechos humanos. Por otro, apoya a la UE para que incremente su peso en la paz y la seguridad mundial⁶². Desde esta base el Gobierno debe aprovechar la Presidencia para reforzar sus posicionamientos y para potenciar el desarrollo en la UE de aquellos aspectos en los que España puede tener un importante valor añadido, como es la prevención de los conflictos.

6.1 Responsabilidad de proteger

El principio de “Responsabilidad de Proteger”, aprobado en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2005, reconoce la responsabilidad primordial de cada Estado de proteger a su población y la responsabilidad internacional de utilizar medidas pacíficas para apoyar a los Estados en el cumplimiento de esta tarea. A su vez, la comunidad internacional tiene la responsabilidad -a través de Naciones Unidas- de adoptar medidas colectivas (de diverso signo) de forma oportuna y decisiva si los medios pacíficos no son adecuados y las autoridades nacionales carecen de la voluntad o la capacidad para proteger a su población del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica o crímenes de lesa humanidad.

Durante las negociaciones previas a la Asamblea General, la UE mostró su apoyo a este principio⁶³ y realizó un exitoso esfuerzo diplomático con los miembros de la Unión Africana que resultó en un acercamiento entre ambas regiones en torno a la paz y la seguridad. Este apoyo daba respuesta a la asunción de su responsabilidad en la seguridad global y a su objetivo de hacerlo a través de su contribución a construir un “orden internacional basado en un conjunto de normas (...) que defiendan y desarrollen el derecho internacional”, reunidos en la Estrategia Europea de Seguridad.

En los últimos años la UE ha desplegado un número importante de misiones para apoyar a los gobiernos nacionales y organizaciones regionales mostrando que puede ser un actor importante en la reducción de conflictos y la protección de la población civil. Por ejemplo, ha desarrollado un Partenariado Estratégico con la Unión Africana (UA) y ha acordado un primer Plan de Acción para dar un mayor apoyo a la Arquitectura de Paz y Seguridad de la UA entre 2008-2010. Sin embargo, también ha puesto de manifiesto debilidades importantes y la necesidad de iniciar cuanto antes algunas reformas. La respuesta dubitativa a las crisis del Chad de 2007 y 2008 refleja que todavía le queda bastante camino por recorrer para desarrollar todo su potencial en la protección de civiles.

Por un lado, es necesario arraigar el principio de “Responsabilidad de Proteger” en el nuevo marco institucional que finalmente sea aprobado. Por otro, en la práctica, es imprescindible mejorar las capacidades para apoyar las misiones de paz de Naciones Unidas y avanzar en una respuesta “más coherente y capaz” de la UE en la prevención de conflictos garantizando un buen y completo uso de los instrumentos existentes.

Aplicar la “Responsabilidad de Proteger” implica actuar no sólo para poner fin a crímenes que están teniendo lugar, sino y principalmente para prevenirlos y para ayudar a la reconstrucción de las sociedades con el fin de evitar futuras atrocidades.

El Gobierno español podría hacer una contribución importante a la comunidad internacional en el desarrollo de la dimensión preventiva de la “Responsabilidad de Proteger”. Por un lado, el partido en el gobierno ha esgrimido ser un “firme defensor del principio de Responsabilidad de Proteger”⁶⁴. Por otro, la prevención de los conflictos violentos, como parte del concepto de Construcción de la Paz, es un sector estratégico prioritario de la política de desarrollo española sobre el que señala que “puede y desea asumir un papel más amplio y más importante en la comunidad internacional”⁶⁵.

Durante los próximos meses, España deberá trabajar en la UE para mejorar la aplicación de las herramientas de prevención existentes

(sistemas de alerta temprana, mediación, sanciones económicas, observadores y presión política para acatar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario); así como promover la resolución pacífica de conflictos. Además deberá incrementar su esfuerzo para que la UE sitúe la protección de civiles como la prioridad absoluta en la respuesta a los conflictos en cualquier lugar y que trabaje activamente para protegerlos manteniendo como piedra angular de su política el Principio de “Responsabilidad de Proteger”.

6.1 Control internacional del comercio de armas

El comercio descontrolado de armas alimenta los conflictos, la pobreza y los abusos sobre los derechos humanos en todo el mundo. Cada año, las armas convencionales matan al menos 300.000 personas, y muchas más mueren, son heridas, sufren abusos, desplazamientos forzados, y lo pierden todo como resultado de la violencia armada. El fácil acceso a las armas en conflictos incrementa la desviación de gasto social, afectando fuertemente a las mujeres, y con ello limita los recursos disponibles a la consecución de las metas de desarrollo. Luchar contra la pobreza y prevenir los conflictos requiere por tanto asegurar un control efectivo de las armas para evitar que caigan en las manos de aquellos que violan las normas internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional.

Dada la creciente globalización del comercio de armas, con por ejemplo armas ensambladas a partir de componentes fabricados en el mundo entero, el control eficaz pasa imprescindiblemente por la puesta en marcha de mecanismos globales vinculantes que establezcan criterios comunes sobre todas las transferencias de armas. Los recientes acontecimientos en el ámbito internacional en esta materia, tanto el acuerdo en Naciones Unidas de 2006 de avanzar hacia un Tratado Internacional sobre Comercio de Armas⁶⁶ como la aprobación en 2008 del Tratado Internacional que prohíbe las bombas de racimo indican que podemos estar ante un momento histórico que no debemos desaprovechar.

El Parlamento Europeo y el Consejo han promovido la participación activa y la cooperación de la UE con otros Estados y organizaciones regionales en el proceso en Naciones Unidas con el fin de “establecer normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales”⁶⁷. Tras dar su apoyo unánime al acuerdo hacia el Tratado, el Consejo aprobó unos meses más tarde la Acción Conjunta por la que se ofrece el apoyo a actividades hasta marzo de 2010 que, entre otros, alienten a terceros países “a que respalden el proceso de Naciones Unidas destinado a la adopción de un tratado internacional jurídicamente vinculante que establezca normas comunes para el comercio mundial de armas

convencionales” y ayudar a garantizar que estos países se encuentren en una posición que les permita cumplir con dichas posibles normas comunes.

En el momento de redacción de este informe se desconoce cuál será el resultado de la reunión del Primer Comité de la Asamblea General que tendrá lugar en octubre de 2008 y en la que se expondrán las conclusiones de la consulta realizada en el último año sobre la viabilidad, el alcance y los parámetros del Tratado Internacional. El resultado deberá condicionar la estrategia de la UE pero no su compromiso con un Tratado eficaz, que contribuya a poner fin a las transferencias irresponsables que socavan la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible y el pleno respeto a los derechos humanos. Para ello es fundamental que el tratado cubra todas las armas convencionales y que prohíba la autorización por los Estados de armas convencionales a cualquier destino donde pudieran contribuir a graves violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario o socavar su desarrollo humano.

Desafortunadamente, el apoyo de la UE a los instrumentos internacionales para el control eficaz del comercio de armas cojea cuando se traslada al ámbito regional y la UE se sigue mostrando recelosa frente al establecimiento de normas vinculantes para todos los Estados miembros.

Con la aprobación en 1998 del primer acuerdo regional, el Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportaciones de armas, la UE encabezó el control de las exportaciones de armas⁶⁸. Su aplicación y ampliación a través de la aprobación de provisiones complementarias han supuesto importantes mejoras en la transparencia y el control del comercio de armas europeo⁶⁹. Sin embargo su alcance y eficacia aun siguen siendo limitados debido a que se trata de una declaración política sin estatus vinculante. Además, la vaguedad del lenguaje empleado en algunos casos deja espacio para que los Estados miembros continúen aprobando transferencias que contravienen el Código y la falta de mecanismos de seguimiento hace que se reexporten a terceros países en conflicto las armas que llegan a destinos permitidos⁷⁰.

En su décimo aniversario, es el momento de realizar los cambios que garanticen el cumplimiento del propósito original del Código. Desde 2005 existe un texto borrador para transformar el Código en Posición Común de la UE, lo que lo convertiría en legalmente vinculante para todos los Estados miembros. Sin embargo, no ha habido avances hasta los últimos meses en los que la Presidencia francesa ha mostrado interés por retomar la iniciativa. Una aprobación inminente de la Posición Común daría una señal contundente a la comunidad

internacional con el compromiso de la UE con el control eficaz del comercio de armas y reforzaría su legitimidad en la negociación con otros actores sobre un Tratado Internacional.

España se encuentra en un buen puesto de salida para ejercer un papel notorio en la comunidad internacional sobre el control de armas. La aprobación de la Ley sobre el control del comercio exterior y de doble uso en diciembre de 2007 supuso un avance importante⁷¹. La reciente decisión de iniciar la destrucción de las bombas racimo existentes en España, adelantándose a los plazos formales previstos en el Tratado, y el anuncio de la aprobación de una moratoria unilateral sobre el empleo, producción, adquisición, conservación y transferencia han supuesto un nuevo paso en la buena dirección.

7. Migraciones a favor del desarrollo

“En Europa y en Naciones Unidas España está volcada en esta tarea, ..., para asegurar la cooperación con los países de origen y tránsito desde un enfoque global, que es el primer peldaño imprescindible para una buena gestión de los flujos migratorios; (...) para establecer sistemas eficaces de protección de las personas que se desplazan y de los refugiados, favoreciendo su integración”.

Presidente del Gobierno, junio 2008.

Los movimientos migratorios han sido y son un motor de desarrollo tanto en los países receptores como en los emisores. La emigración puede ayudar a los individuos y a sus familias a incrementar los ingresos, adquirir nuevas capacidades y mejorar su nivel de vida. Puede generar un beneficio al país emigrante a través de la reducción de la presión en el mercado doméstico de trabajo, la recepción de remesas y el regreso de personas con nuevos conocimientos e iniciativas (en el caso de que haya oportunidades para aprovecharlos). Sin embargo, la emigración también puede acarrear efectos negativos tanto para el individuo (pérdidas humanas, violación de derechos humanos, o desintegración familiar), como para su país de origen a través, entre otros, de la descapitalización con la salida las personas con un mayor nivel de educación. No hay duda por tanto, de la necesidad de incorporar la inmigración a la agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza dándole uno de los lugares privilegiados en la búsqueda de compromisos e iniciativas políticas que contribuyan a reforzar la relación virtuosa entre ambos⁷².

La UE estableció por primera vez el vínculo entre las estrategias de desarrollo y de migración con el Enfoque Global de la Migración, aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 a partir de la

Comunicación de la Comisión *Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración*⁷³. En el mismo, la Comisión, junto a otras medidas en el ámbito de control de fronteras, solicita a los Estados miembros que colaboren para asegurar recursos para programas temáticos de cooperación con países terceros en los ámbitos de la migración y el asilo así como para incorporar la inmigración al diálogo político con los países.

Con el alto número de embarcaciones que llegaron a la costa sur de la Unión en el verano de 2006, la contundencia de las directrices políticas establecidas fue en aumento. En diciembre de 2006 el Consejo pidió que se redoblaran los esfuerzos en diferentes áreas⁷⁴ y, un año más tarde, hizo un llamamiento a la necesidad de “un compromiso renovado para desarrollar una política global europea de inmigración”. Desde entonces las iniciativas se han multiplicado. Entre ellas destacan las dos nuevas comunicaciones de la Comisión “Una política común de inmigración para Europa: principios, acciones e instrumentos” y el “Plan sobre Política de Asilo: un enfoque integrado sobre la protección en toda la UE”, la controvertida Directiva de Retorno aprobada tras la votación en el Parlamento Europeo en el mes de junio y el Pacto de inmigración, presentado por el Gobierno francés el 7 y 8 de julio en Cannes, cuya aprobación está prevista en la reunión del Consejo Europeo en octubre.

El Pacto recoge la visión política que la Unión tiene en estos momentos sobre la inmigración. Por un lado, defiende una inmigración legal seleccionada y acotada a las necesidades y capacidades de acogida de cada estado miembro; el refuerzo de las medidas de retorno de las personas en régimen ilegal y el endurecimiento de los acuerdos de readmisión; el incremento de la protección de las fronteras; el endurecimiento de la política de asilo. Por otro, afirma buscar construir un partenariado con los países de origen y tránsito a servicio del desarrollo, favoreciendo la inversión de los inmigrantes en sus países de origen y “una inmigración de movilidad”, por la que se permita la formación en Europa antes de volver a sus países.

Entre las normas en discusión en la UE sobre inmigración se encuentra finalmente la propuesta de directiva de la Comisión sobre la admisión de nacionales altamente cualificados de terceros países, por la que se busca favorecer la entrada de profesionales cualificados para hacer frente a los déficit de personal existente en los Estados miembros. Esta directiva parece dejar en un segundo plano la Estrategia de Acción de la UE relativa a la escasez de recursos humanos en el sector sanitario en los países en desarrollo⁷⁵, sobre la cual el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la

UE, adoptó el compromiso de “apoyar las acciones internacionales destinadas a paliar la escasez mundial de trabajadores sanitarios y la crisis de recursos humanos en el sector sanitario en los países en desarrollo”.

Como se puede observar, pese a las sucesivas declaraciones de la UE sobre su compromiso en la lucha contra la pobreza y los derechos humanos y del esfuerzo europeo por poner en la agenda las cuestiones relativas a “Migraciones y desarrollo”, los aspectos de seguridad, fronterizos y de captación de talento dominan la escena.

La obsesión por la inmigración irregular se hace patente en muchas de estas medidas, y el endurecimiento que en materia de derechos humanos establece la Directiva “retorno” marca definitivamente el terreno de juego. Bajo dicha directiva, los inmigrantes en situación irregular podrán ser detenidos en campos especiales –o en módulos separados en centros penitenciarios- hasta 18 meses, pese a que no han cometido delito alguno. También se posibilita el internamiento y expulsión de menores a terceros países, tanto acompañados como no acompañados, y se explicita que el internamiento lo puede determinar una autoridad administrativa o judicial, abriendo la puerta a una pérdida de garantías jurídicas.

Por otro lado, cabe preguntarse si un modelo de gestión de fronteras que abre la puerta sólo a unos pocos elegidos -dejando un problema grave a sus países de origen, mientras se lo pone imposible a millones de potenciales trabajadores sin alta cualificación, es el más adecuado. Además, un modelo de fronteras altamente vigiladas hace que los inmigrantes, una vez que han logrado entrar, eviten la salida y el regreso a su país, tomando distancia con su sociedad y haciendo más probable su instalación definitiva en el país de llegada.

Estas medidas cuentan con el apoyo del Gobierno español, quien ha volcado sus esfuerzos en la búsqueda de ayuda del resto de Estados miembros en el control de las fronteras, dejando olvidados sus compromisos electorales con “el diseño de las mejores políticas públicas migratorias que los Estados deberán aplicar con el fin de contribuir de un modo coherente al desarrollo” y la ratificación de los Tratados internacionales relevantes en materia de protección de los derechos de los inmigrantes.

Desde Intermón Oxfam consideramos que la estrategia de la UE, apoyada por el Gobierno español, no es la correcta. El modo en que se restringe el movimiento internacional de personas es una invitación directa a la emigración irregular, lo que tiene consecuencias negativas para los emigrantes, para sus regiones de origen y para los países de acogida. Mientras se mantengan las desigualdades existentes, las diferencias en la evolución demográfica en los países ricos y pobres, y

la accesibilidad a información, los inmigrantes seguirán desesperadamente intentando buscar una entrada a Europa, aunque sea por medios irregulares. Hacerlo de esta forma les sitúa de nuevo en la pobreza y exclusión en nuestras sociedades, con una mayor exposición a situaciones de explotación laboral, marginalidad y otros abusos.

Debe producirse por tanto un cambio profundo en las prioridades del Gobierno español para centrar sus esfuerzos en la defensa de una política migratoria basada en la solidaridad y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los migrantes. Ello se concretaría en la búsqueda de un modelo de gestión de fronteras más abierto y políticas migratorias que beneficien más a quienes viven en la pobreza que sean además aceptables y beneficiosas para las sociedades de los países de destino. Además, debe orientar su acción política a promover iniciativas concretas que pongan la inmigración al servicio del desarrollo. En este caso es imprescindible trabajar sobre la pérdida de los individuos más formados, potenciar el impacto de las remesas y fortalecer los vínculos con las políticas de desarrollo.

Un modelo de gestión de fronteras más abierto supondría numerosos beneficios. Según las estimaciones, un aumento del flujo de emigrantes hacia los países desarrollados equivalente a tan sólo el 3 por ciento de la fuerza laboral de los países de destino, generarían ingresos para el conjunto del mundo en desarrollo que podrían alcanzar los 305.000 millones de dólares. Esta cifra multiplica por diez todos los beneficios que los países en desarrollo podrían esperar de un acuerdo en la Ronda de Doha. Agrupándolos en un año determinado podrían suponer doblar todos los recursos que los países pobres obtienen de la ayuda al desarrollo, de la cancelación de la deuda y de un hipotético acuerdo en la Organización Mundial del Comercio.

Los estudios realizados muestran que las capas de población más afectadas por la pobreza se verían principalmente beneficiadas por un sistema de inmigración más abierto que permitiera la emigración de trabajadores no cualificados y que dejara la flexibilidad suficiente para permitir a los trabajadores la movilidad geográfica y sectorial. Esto implicaría un cambio respecto a la política migratoria española, basada en los contingentes y las contrataciones en origen, que a pesar de los beneficios que presenta, no deja de ser una microgestión con importantes costes de eficiencia para los contratados y los empleados.

El impacto de la inmigración sobre el desarrollo podría además verse multiplicado a través del aumento y del empleo eficaz de las remesas⁷⁶. Para ello se debe incrementar los ingresos de los

inmigrantes, disminuir los costes de envío de las remesas e incrementar el impacto de los recursos en destino.

En los últimos años España ha participado en los grupos de Naciones Unidas sobre Financiación al Desarrollo siguiendo con especial interés las discusiones y propuestas sobre remesas. El Gobierno español debería aprovechar la Presidencia para elevar este tema a la agenda política y lograr la aprobación de iniciativas europeas tanto para la reducción de los costes de las remesas como para potenciar el uso productivo de las mismas.

8. Recomendaciones:

2010 se presenta como un año clave en muchos aspectos. En primer lugar será la primera Presidencia tras las elecciones en el Parlamento y la Comisión Europea. Con las instituciones renovadas se retomarán los procesos inconclusos en el periodo anterior y será el momento de impulsar iniciativas novedosas y ambiciosas que se podrán concretar a lo largo del nuevo periodo.

En 2010 también se dará inicio a la última etapa del camino hacia la consecución de las metas de lucha contra la pobreza en 2015. Los ODM serán la prueba de fuego en el compromiso de la comunidad internacional. Alcanzarlos es esencial para erradicar la pobreza y no hacerlo supondría una pérdida grave de legitimidad de nuestros gobiernos.

Con la Presidencia de la UE España estará en primer plano en el escenario internacional. Será una oportunidad única para mostrar al resto de líderes y ciudadanos europeos sus prioridades políticas y sus habilidades para destacar y dirigir la actuación europea. Además, se tratará de un momento fundamental para medir el alcance de su compromiso con la lucha contra la pobreza y los ODM. El lugar que ocupe en la agenda, la ambición de sus propuestas y el esfuerzo desplegado para sacarlas adelante serán las variables para que ciudadanos y gobiernos europeos lo evalúen al final del periodo.

Desde Intermón Oxfam proponemos una serie de recomendaciones al Gobierno sobre los retos esenciales en la agenda del desarrollo actual y en los cuales España se encuentra en una buena posición para jugar un liderazgo europeo durante su Presidencia. Tomando como fecha de partida septiembre de 2008, las propuestas incluidas son un adelanto de lo que podrían ser medidas a tomar durante la Presidencia en sí. Estas segundas las desarrollaremos con más detalle a medida que avance la agenda y conozcamos el contexto concreto en que se desarrollará la Presidencia:

En los meses previos a la Presidencia

- Acordar con el Gobierno belga y húngaro un programa para la Presidencia de dieciocho meses que ponga la lucha contra la pobreza y los ODM en primer plano y establezca la coherencia de políticas como principio de actuación y objetivo de la misma.
- Impulsar el compromiso de la UE con la coherencia de políticas, invitando a los países miembros a elevar el tema al Consejo Europeo con el fin de acordar y priorizar medidas concretas a partir del segundo informe sobre el avance en la agenda de coherencia de políticas a publicar en 2009/10.

Durante la Presidencia.

- Concluir una valoración detallada del grado de cumplimiento del Plan de Acción de los ODM acordado hasta 2010 y promover junto a otros donantes un Plan de Rescate de todos los ODM sobre los que no haya garantía de cumplimiento en 2015.
- Este Plan deberá prestar especial atención a la región de África subsahariana. Tras haber apoyado la implementación del Partenariado UE- África 2008-2010, el Gobierno español deberá asegurar la aprobación del mecanismo que da continuidad al Partenariado para asegurar que la región africana no se queda descolgada del avance conjunto hacia las metas en 2015.

a) Financiación para el desarrollo

En los meses previos a la Presidencia

- Durante el segundo semestre de 2008 España debe abogar por la defensa de propuestas ambiciosas tanto en el Evento de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre los ODM como en la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo en Doha que muestren la seriedad y solidez del compromiso de la UE en la lucha contra la pobreza. En concreto deberá promover la aprobación en la UE de calendarios individuales vinculantes anuales que garanticen el cumplimiento del 0,56 por ciento de la AOD sobre el PNB.
- Defender el cumplimiento de la Declaración de París y del Código de Conducta en el periodo acordado. En concreto, durante y en los meses posteriores al Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, deberá promover la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación independiente de las metas y de su impacto en el desarrollo, que abarque desde el nivel local al internacional. En particular, el Gobierno español podría dar valor añadido realizando un mayor esfuerzo diplomático en la UE para que los nuevos estados miembros de la UE se sumen a los compromisos adquiridos.

Durante la Presidencia.

- Acordar compromisos anuales individuales de ayuda a partir de 2010 que garanticen en 2015 el cumplimiento del 0,7 por ciento de la AOD sobre el PNB por parte de los 15 estados miembros de la UE y del 0,33 por ciento en el caso de los 12 nuevos países. Los mismos deberían ser anunciados como muy tarde en el primer Consejo Europeo durante la Presidencia española.
- En coherencia con el compromiso establecido en la Ley Reguladora de la gestión de la deuda externa, iniciar la reflexión en el ámbito europeo, de cara a un compromiso internacional, sobre la no contabilización de las operaciones de alivio de la deuda en el cómputo de la AOD.
- Trabajar en la concreción a partir de 2010 de una renovada y ambiciosa agenda internacional sobre la calidad de la ayuda que contribuya a alcanzar con éxito las metas de lucha contra la pobreza. Entre los elementos que deberían formar parte de la misma con plazos e indicadores específicos estarían los siguientes:
 - Acabar con toda condicionalidad vinculada a intereses económicos reconociendo que la misma va en detrimento de la apropiación democrática de los países socios.
 - Garantizar máxima transparencia de los donantes y los países socios en la planificación, gestión y evaluación de la ayuda para que los ciudadanos y parlamentarios puedan implicarse en la toma de decisiones y el seguimiento de los compromisos. Dicha transparencia debe llevar a la publicación de información, a tiempo, completa y en la forma apropiada para los actores implicados, tanto sobre las negociaciones y desembolsos efectuados de la ayuda como sobre las políticas y condiciones de los donantes.
 - Desligar la ayuda en todos los países y de todas las modalidades (incluyendo la ayuda alimentaria y la asistencia técnica) y establecer sistemas de evaluación que garanticen su implementación.
 - Incrementar significativamente el porcentaje de ayuda comprometida en un marco multianual y aquella canalizada a través de apoyo presupuestario (general y sectorial) predecible y a largo plazo.
 - Racionalizar y coordinar los múltiples fondos e iniciativas multilaterales garantizando que generan valor añadido y dan respuesta a las necesidades estratégicas priorizadas por los países en desarrollo.
 - Ahondar en la división del trabajo entre los donantes europeos, favoreciendo la optimización de las ventajas

comparativas y garantizando la atención a los países “huérfanos”. Paralelamente, duplicar los esfuerzos para extender la práctica europea al conjunto de donantes, principalmente a los miembros del CAD.

- Impulsar nuevas fuentes de financiación que contribuyan a multiplicar el impacto de las remesas sobre el desarrollo así como a incrementar el volumen de recursos destinados a la adaptación al cambio climático.

b) Crisis de precios de los alimentos

En los meses previos a la Presidencia

- Garantizar para la Reunión de Alto Nivel en el otoño de 2008 que las iniciativas propuestas por Naciones Unidas y los planes presentados por los gobiernos de países en desarrollo cuentan con el apoyo financiero de los donantes necesario para llevarlas a cabo. Asimismo, promover durante la revisión de las perspectivas financieras y del décimo Fondo Europeo de Desarrollo (FED) un mayor peso de la ayuda destinada a establecer o extender planes de protección a nivel nacional, prestando especial atención a mujeres y niños, y a la inversión en el sector agrícola.
- Favorecer la aprobación del instrumento especial de apoyo a la agricultura propuesto por la Comisión Europea, garantizando que toda ayuda proporciona un crecimiento sostenible que beneficia a la población rural más marginada y que se ajusta a las necesidades de adaptación al cambio climático de los países en desarrollo. Paralelamente, asegurar que la ayuda alimentaria de la UE no inunda los mercados con excedentes agrícolas.
- Defender en las discusiones del Consejo la eliminación del nuevo mandato sobre biocombustibles y la revisión de los actuales para garantizar que no contribuyen a agravar la pobreza ni a acelerar el cambio climático.
- Abogar ante las autoridades europeas por el desmantelamiento de los subsidios y exenciones fiscales de los que disfrutaban los biocombustibles y promover que el dinero ahorrado se invierta en investigación y desarrollo de biocombustibles de segunda generación, con prioridad en aquellas tecnologías que no impliquen la expansión de monocultivos ni supongan una amenaza para la seguridad alimentaria o el acceso a la tierra de las personas vulnerables.
- Contribuir de forma activa al desarrollo de normas europeas para la sostenibilidad social y ambiental de los biocombustibles y apoyar la exigencia de su aplicación.

- Llevar a cabo reuniones con países miembros favorables al desarrollo y países en desarrollo claves con el objetivo de favorecer la discusión sobre los aspectos técnicos que han impedido alcanzar un acuerdo sobre agricultura en la OMC. Las mismas deberían dar como resultado la eliminación de las ayudas distorsionantes y la posibilidad de que los países en desarrollo utilicen de forma simple y no recíproca instrumentos tales como los “productos especiales” y el Mecanismo Especial de Salvaguarda para proteger los medios de vida y el desarrollo rural.
- Defender durante las negociaciones de los Acuerdos de Partenariado Económico (que la Comisión prevé concluir antes de su disolución en 2009), los Acuerdos con Centroamérica y Comunidad Andina, la no reciprocidad y la garantía de un trato especial y diferenciado así como el uso de instrumentos comerciales al servicio de la seguridad alimentaria y el desarrollo de la capacidad productiva. En particular para los APE, apoyar que ningún país ACP quede en peor situación si no concluye un acuerdo y el compromiso de reducir los acuerdos al mínimo necesario para que sean compatibles con las normas de la OMC.
- Defender de cara a la revisión de la PAC el avance hacia la eliminación total de los subsidios distorsionantes para el comercio, que asegure el fin de la destrucción de mercados en los países en desarrollo por la inundación de productos europeos.

Durante la Presidencia.

- Organizar la Segunda Reunión de Alto Nivel en Madrid sobre precios de los alimentos, en la que se acuerden los compromisos financieros necesarios en función de la actualización de las necesidades existentes y de los fondos disponibles para cubrirlas. En ella se deberán asimismo presentar las conclusiones de las consultas realizadas en los meses previos sobre el acuerdo de agricultura.
- Aprovechar el cambio en las instituciones europeas y en la presidencia estadounidense para defender la continuación de la negociación comercial en la OMC poniendo en primer plano, de una vez por todas, el derecho de los países en desarrollo a decidir su política de desarrollo, a proteger su sector agrario y a garantizar la seguridad alimentaria de su población. Dicha negociación deberá ser transparente e inclusiva, donde ningún país se vea forzado a aceptar un paquete global fundamentalmente adverso a su política nacional de lucha contra la pobreza.

- Presentar ante el Consejo Europeo las conclusiones y recomendaciones de un análisis en profundidad, elaborado por centros de estudios españoles en colaboración con organismos internacionales, sobre el papel de los mercados de futuros en el aumento de los precios.

c) Lucha contra el Cambio Climático

En los meses previos a la Presidencia

- Defender en la UE el establecimiento del objetivo incondicional y unilateral de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero domésticas en un 30 por ciento para 2020. Además, promover la aprobación de obligaciones vinculantes y cuantificables para la UE en la reducción de emisiones en países en desarrollo que debe ser expresada como una meta de reducción adicional al 30 por ciento.
- Defender la subasta del 100 por ciento de los derechos de emisión para crear un verdadero incentivo para las empresas sobre la inversión en reducción de emisiones en las instalaciones. La mitad de los ingresos conseguidos a través de la subasta deberían dirigirse a financiar acciones de adaptación y mitigación en los países en desarrollo. Esta parte no debería emplearse en inversiones en proyectos de desarrollo limpio ni en préstamos, sino que debería canalizarse exclusivamente a través de donaciones.
- Asegurar que la estrategia de ampliación de la financiación y las inversiones para mitigación y adaptación que se prevé sea presentada por la Comisión en el Consejo Europeo de 2009⁷⁷ disponga un financiamiento sustantivo. Los fondos europeos de apoyo a la adaptación en países en desarrollo deberían incrementarse anualmente de forma lineal hasta alcanzar los 5.000 millones de euros en 2013 y los 11.000 millones en 2020. Estos fondos no deberían ser computados para el compromiso del 0,7 por ciento de la AOD sobre el PNB y deberían ser canalizados mayoritariamente a través del Fondo de Adaptación de Naciones Unidas.
- Promover la realización en España de una Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza y Cambio climático con el objetivo de contribuir a preparar la propuesta de la UE en adaptación para la Conferencia de Copenhague. En la misma se debería incluir la discusión sobre el compromiso presupuestario de los Estados miembros, las fuentes innovadoras de recursos y la implicación del sector privado.

- Sobre esta base, realizar junto con la UE todos los esfuerzos diplomáticos para lograr un acuerdo ambicioso en la Conferencia de Copenhague (diciembre 2009) que incluya el compromiso del conjunto de países desarrollados con una reducción de emisiones del 30 por ciento y un calendario de desembolsos de fondos predecibles y a largo plazo para la adaptación en países en desarrollo. En particular el Gobierno español podría incrementar su labor diplomática en América Latina para coordinar posturas en las negociaciones de cara a Copenhague.

Durante la Presidencia:

- Poner en marcha un Plan de Acción post- Copenhague. Junto con la Presidencia sueca, durante la cual se producirá la Conferencia, se debería realizar una previsión de los asuntos que serán decididos en la misma y cuáles quedarán para futuras negociaciones. El Plan de Acción debe contener la estrategia que garantice que durante la Presidencia española se avanza rápidamente tanto en la implementación de lo acordado como en las decisiones que hayan quedado postergadas.
- Hacer un seguimiento exhaustivo de los desembolsos de la UE hasta la fecha en adaptación y si fuera necesario, elevar el tema al máximo nivel político para que en el seno del Consejo Europeo se apele al cumplimiento de los compromisos individuales de los Estados miembros.
- Promover durante la Cumbre Latinoamericana el intercambio de experiencias y aprendizajes sobre cuál es la mejor manera de proteger a la región del cambio climático y de desembolsar ayudas a la adaptación. Lo aprendido, a través de la experiencia práctica debería contribuir a los debates internacionales relativos a la elegibilidad y gobernanza de los fondos, al tiempo que permitiría determinar cuáles son las mejores prácticas para adaptarse al cambio climático.

d) El compromiso con la Paz y Seguridad a escala global

En los meses previos a la Presidencia

- Garantizar que la revisión de la Estrategia Europea de Seguridad y Defensa contempla con claridad el papel de la UE en la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Este compromiso debería trasladarse como un objetivo central en la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Europea de Seguridad y Defensa.

- Incentivar en la UE el desarrollo de doctrina que traslade de forma operativa el mandato de protección de civiles a las reglas de combate (conocidas por su término en inglés ROE, Rules of Engagement) en todas las misiones relevantes.
- Apoyar el establecimiento de soluciones específicas bajo un calendario acordado a la actual falta de capacidad de la UE para movilizar tropas y equipos de civiles a crisis, incluyendo la clarificación del papel de los “grupos de batalla” para proteger civiles. Entre otros implicaría el cumplimiento del Objetivo establecido por la UE para 2010 (Civilian Headline Goal) para mejorar las capacidades civiles en la gestión de crisis. A estos recursos deberían sumársele una expansión de la capacidad de la UE para utilizar los instrumentos políticos, diplomáticos, de comercio y de desarrollo, que contribuyan a evitar las atrocidades masivas.
- Promover el establecimiento de un nuevo instrumento financiero o el incremento del instrumento actual de Estabilidad, para apoyar el trabajo de paz y seguridad de la Unión Africana y programas similares de los gobiernos nacionales del Sur (reforma sector de seguridad, desarme, desmovilización y reintegración, etc). Este debería ser adicional al Fondo de Paz para África (African Peace Facility) y al gasto en desarrollo y ayuda humanitaria de la UE, de forma que estos presupuestos no se dirijan a financiar operaciones de apoyo a la paz.
- Defender activamente antes y durante las reuniones en Naciones Unidas la aprobación de un Tratado Internacional que prohíba la exportación de armas a países donde: se puedan violar el Derecho Internacional Humanitario y/o los Derechos Humanos; exista riesgo de minar su desarrollo sostenible; o de exacerbar el conflicto o alimentar la corrupción. Como contribución adicional al mismo, debería realizar y secundar labores diplomáticas que alienten a terceros países a apoyar un Tratado Internacional bajo los criterios señalados, durante las consultas regionales que están previstas realizar a lo largo de 2009 y en las reuniones conjuntas.
- Apoyar la conversión del Código de Conducta en materia de exportación de armas en Posición Común. Este cambio de estatus legal debería ir acompañado de una modificación en el lenguaje de la guía actual o de la elaboración de una nueva guía sobre los criterios que reduzca significativamente el margen de interpretación por parte de los Estados miembros y evite las exportaciones contrarias al espíritu del Código.
- Reforzar su labor diplomática, principalmente en la UE y en América Latina, para que tras la firma en diciembre de 2008 en

Oslo del Tratado de Prohibición de las Bombas de racimo se realice cuanto antes la ratificación del mismo por el número suficiente de países que permita su aplicación lo antes posible.

Durante la Presidencia:

- En el caso de ponerse en funcionamiento la construcción de la nueva identidad de la UE en política exterior, con la elección del nuevo Alto Representante y el Servicio Exterior, asegurar que incorpora con solidez y claridad el principio de “Responsabilidad de Proteger”.
- Promover al más alto nivel la mejora de las capacidades de la UE para trabajar en la prevención de los conflictos, que incluya un refuerzo de las capacidades diplomáticas y de mediación, una concreción del repertorio de medidas sancionadoras con la identificación de criterios para la determinación de su pertinencia para cada caso y la definición de mecanismos para ponerlas en práctica y garantizar su correcta aplicación y efectividad.
- Apoyar el establecimiento de la Arquitectura de Paz y Seguridad de la Unión Africana, que incluya la puesta en marcha completa del Sistema de Alerta Temprana Continental, el Panel de Sabios y los elementos civiles y militares de la Fuerza de Reserva Africana. Para ello, deberá apoyar la aprobación como tarde a finales de 2008 de la hoja de ruta que defina los pasos necesarios para garantizarlo.
- Incluir en la Cumbre UE-América Latina la reflexión y toma de decisiones sobre los mecanismos más adecuados para promover la prevención de conflictos en la región.
- Realizar los esfuerzos necesarios para preparar el terreno para la discusión en el mes de octubre en el Primer Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas de un Tratado Internacional de Comercio de Armas bajo los criterios señalados anteriormente.
- Reforzar los mecanismos de seguimiento de las exportaciones de armas una vez que abandonan el espacio europeo para garantizar que no se reexportan a países que violarían el Código de Conducta.

e) Migraciones a favor del desarrollo

En los meses previos a la Presidencia

- Abogar por la reforma del modelo de gestión de migraciones a través de una Política Migratoria Europea que reduzca trabas a la entrada y el movimiento de trabajadores no comunitarios y establezca con los países acuerdos migratorios que favorezcan el

desarrollo. En concreto, promover junto con las contrataciones en origen, programas ambiciosos de migraciones circulares que incluyan incentivos económicos para el retorno, y posibilidades de movilidad laboral en la propia UE. Las asociaciones piloto de movilidad pueden ser un mecanismo adecuado que debiera ser evaluado.

- Colaborar en el diseño e implementación de políticas migratorias en los países de origen, ofreciendo financiación europea para la correcta gestión e información sobre las posibilidades de migración regular. Asimismo garantizar que los acuerdos migratorios incorporen el impacto sobre el desarrollo y la pobreza como una de las variables a tener en cuenta además de la disponibilidad de empleo o de recursos sociales.
- Revisar las políticas de desarrollo para incorporar en ellas el tratamiento de las cuestiones migratorias. Para las regiones de alta migración se deberán diseñar y poner en marcha políticas específicas que contribuyan a incrementar el impacto de las remesas en el tejido social y productivo de las comunidades destinatarias, a potenciar el emprendimiento, vinculado bien al retorno voluntario o al empleo familiar, y a reforzar las instituciones que puedan catalizar procesos de desarrollo en los países.
- Promover cuanto antes una revisión de la Directiva de Retorno en la que se elimine toda posibilidad de expulsión de la UE a los menores en situación irregular, se limite por debajo de los tres meses la posibilidad de internamiento de migrantes en espera de repatriación, y se garantice el acceso a una defensa y la necesidad de una resolución judicial para proceder a su internamiento y posterior expulsión.
- Proponer los instrumentos necesarios para garantizar los derechos humanos para los migrantes, independientemente de su situación administrativa.

Durante la Presidencia:

- Elaborar un marco de ciudadanía europea que abarque derechos y deberes (como el derecho al voto o a presentarse como candidato) y que, transcurrido un período, sea aplicable a los inmigrantes en igualdad de condiciones con los europeos.
- Incrementar la competencia y la transparencia en las compañías que trabajan en la UE en el envío de remesas, garantizando el acceso de los inmigrantes a una información completa acerca de las tarifas disponibles en el mercado.

- Aprobar el establecimiento de Códigos de Conducta en la UE que evite la descapitalización acelerada de las sociedades del sur y poner en funcionamiento la propuesta del programa del grupo socialista de un sistema de compensación por cada profesional migrado. Ello podría realizarse mediante la compensación en formación o donaciones para las personas que se quedan y ejercen funciones sociales prioritarias en los países de origen.

Notas

¹ A lo largo del capítulo se citará de esta forma la Conferencia "En interés de España: una política exterior comprometida" del Presidente del Gobierno, Sr. José Luis Rodríguez Zapatero, realizada en el Instituto Elcano, Madrid, 16 de junio de 2008

² El Tratado de Lisboa incluye la fusión entre las máximas autoridades del Consejo y de la Comisión en política exterior, la creación de un servicio exterior único y la adopción de un sistema de voto de doble mayoría en el Consejo.

³ Discurso de investidura del Presidente Sr. José Luis Rodríguez Zapatero, 8 de abril de 2008; Comparecencia Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Sr. Miguel Ángel Moratinos, en el Congreso de los Diputados, 22 de mayo de 2008.

⁴ *"El cumplimiento de los Objetivos del Milenio es y seguirá siendo un eje de acción prioritaria de la acción del Gobierno" "Si cada vez nos asentamos con más fuerza entre los primeros países del mundo, cada vez nos debemos comprometer más intensamente en la lucha contra la pobreza, en la construcción de la paz y en la extensión de la educación y la cultura"*. Presidente del Gobierno, junio 2008.

⁵ Art. 177 y 178 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

⁶ Doc COM (2005) 311final, de 13 julio 2005.

⁷ El Plan incluye las metas que deberán alcanzarse en 2010 y que contribuirán a la consecución de los ODM en 2015; establece el volumen de financiamiento y las políticas que llevará a cabo para lograrlo. Por ejemplo, se prevén 14.300 millones de euros en educación, salud, agua y saneamiento para garantizar el empleo de 6 millones de profesores, la atención a 21 millones más de partos por personal profesional sanitario y el acceso al agua potable por 275 millones de personas.

⁸ La Ayuda Oficial al Desarrollo de la UE engloba la de los Estados Miembros y la de la Comisión Europea.

⁹ El compromiso conjunto del 0,56 por ciento se distribuye entre los Estados miembros: los países adheridos a la UE antes de 2002 y que no destinaron el 0,51 por ciento de su PNB a ayuda deben alcanzar esta cifra en 2010 y el 0,7 por ciento en 2015; los países que ya la hubieran alcanzado deben mantener el esfuerzo y los nuevos miembros deben destinar el 0,17 por ciento en 2010 y el 0,33 en 2015.

¹⁰ Consejo Europeo, junio 2005, Consenso Europeo sobre Desarrollo, de 2005; Consejo Europeo, junio 2008.

¹¹ Las cuatro metas adicionales son: proveer la asistencia orientada a la construcción de capacidades a través de programas de coordinación con un uso creciente de los acuerdos multidonantes; canalizar el 50 por ciento de la ayuda de gobierno a gobierno a través de los sistemas del país receptor, incluyendo el incremento del porcentaje de la ayuda de la UE provista a través del apoyo presupuestario o los acuerdos de enfoque sectorial (conocidos por sus siglas en inglés, SWAP); evitar el establecimiento de cualquier nueva Unidad de Gestión; y reducir el número de misiones descoordinados (entre países miembros) en un 50 por ciento.

¹² Concretamente, la Comisión ha instado a los Estados Miembros a mantener su liderazgo en la agenda de calidad de la ayuda para lo que ha recomendado: *"que cumplan sus compromisos respecto a la predictibilidad de la ayuda, especialmente preparando calendarios multianuales fiables sobre sus desembolsos"*; *"El código de conducta .. está todavía en un estado embrionario, tiene que ponerse en marcha de una forma más activa; todos los actores, ... tiene que compartir la responsabilidad en llevarlo a cabo"*; *"Los donantes deberían usar los sistemas nacionales,.."*. Documento de trabajo de la Comisión acompañando a la Comunicación "La UE- un socio global para el desarrollo. Acelerando el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio", – Una hoja de ruta en eficacia de la ayuda de la UE hacia Accra COM (2008) 435.

¹³ Concord (2008): *No time to Waste. European governments behind Schedule on aid quantity and quality.*

¹⁴ Documento de trabajo de la Comisión acompañando a la Comunicación “La UE- un socio global para el desarrollo. Acelerar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”- el proceso de Monterrey sobre financiación para el desarrollo, la contribución de la UE para Doha y más allá, EC (2008) 432/2

¹⁵ En la Encuesta sobre Monterrey realizada en 2008 varios países miembros (Bulgaria, Francia, Alemania, Lituania, Malta, Portugal y Eslovaquia) no mostraron ninguna intención de establecer calendarios anuales. Según la información recibida por Oxfam en consultas realizadas antes del Consejo de Ministros de Desarrollo de mayo de 2008 una parte de estos países se opusieron a establecer compromisos vinculante anuales de ayuda.

¹⁶ Consejo Europeo mayo 2008.

¹⁷ Ver COM (2008) 435.

¹⁸ Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Malta, Holanda, Suecia y Reino Unido.

¹⁹ Por ejemplo, la reafirmación de los compromisos existentes por parte de los países en desarrollo para involucrarse con parlamentos, organizaciones de la sociedad civil, actores sociales y gobiernos locales en la implementación de las estrategias de desarrollo nacionales; o la propuesta para que los donantes usen por defecto, en vez de cómo excepción, los sistemas de los países en desarrollo

²⁰ COM (2008) 435.

²¹ Conclusiones Consejo Europeo 2005; COM (2008) 432/2.

²² Oxfam calcula que actualmente pelagra la subsistencia de 290 millones de personas. El Banco Mundial señala que las recientes subidas de precios han provocado un aumento de la pobreza mundial de 105 millones de personas. *Implications of Higher Global Food Prices for poverty low-income countries*, Banco Mundial, 2008.

²³ Las propuestas de Oxfam para la Cumbre de la FAO se recogen en: *La hora de la verdad: Qué deben hacer los líderes mundiales frente a la crisis de precios de los alimentos*, Oxfam Internacional, junio 2008. Ver además valoración sobre Cumbre de la FAO en <http://www.oxfam.org/es/cumbre-de-la-FAO-como-un-primer-paso>.

²⁴ OECD-DAC Creditor Reporting System online, <http://www.oecd.org/dac/>.

²⁵ El secretario general de la ONU, Ban Ki Moon, ha señalado que para superar la crisis alimentaria mundial hay que duplicar la producción de alimentos para el año 2030, para lo cual estima un esfuerzo anual de los países en desarrollo y donantes de unos 15.000 a 20.000 millones de dólares.

²⁶ Directiva sobre Biocombustibles 2003/30/CE y 2003/96/CE.

²⁷ “Los biocombustibles son importantes porque solucionan dos de los retos más difíciles a los que nos enfrentamos en la política energética... la seguridad de suministro de energía... y el cambio climático” Andris Piebalgs, Comisario Europeo de Energía, discurso Conferencia Internacional sobre Biocombustibles, julio 2007.

²⁸ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, 2008/0016 (COD), Comisión Europea, Bruselas, 23 de enero de 2008.

²⁹ Naciones Unidas, el Banco Mundial apuntan a los biocombustibles como una de las principales causas, y el Fondo Monetario Internacional calcula que en 2007 los biocombustibles fueron responsables de casi la mitad de la subida de la demanda de los principales cultivos alimenticios. Ver *IMF World Economic Outlook 2008*.

³⁰ 16 millones por cada aumento de un uno por ciento en los precios de los alimentos hasta esa fecha. *How biofuels could starve the poor*. C. Runge y B. Senauer (2007), Foreign Affairs.

³¹ Para más información consultar *Amenaza biocombustible. Por qué el objetivo de consumo de combustible de la UE puede ser negativo para las personas pobres*. Intermón Oxfam,

2007; *Otra verdad incómoda. Cómo las políticas de biocombustibles agravan la pobreza y aceleran el cambio climático*. Intermón Oxfam, junio 2008; y *Economic Assessment of Biofuel support policies*, OECD, Julio 2008; o *Gallagher Review into the indirect impacts of biofuels*, julio 2008.

³² Conclusiones Consejo Europeo, marzo de 2007; Conclusiones Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, mayo de 2008; Conclusiones Consejo Europeo, marzo de 2008.

³³ “*Mantendremos el objetivo legal y esperamos que Bruselas mantenga el 10%*”, Secretario de Estado de Medio Rural y Agua, Sr. Puxeu, “España culpa a las petroleras de la campaña contra el biocarburante” en *El País*, 16 de julio de 2008.

³⁴ El Gobierno irlandés ha abandonado su plan de alcanzar el uso de biocombustibles en el 5,75 por ciento de todo el combustible para transporte en 2010, “Minister abandons biofuel target as doubts grow about benefits”, *Irish Times*, 26 de Julio de 2008.

³⁵ Al calcular los efectos de los biocombustibles sobre la reducción de emisiones, la Comisión no incluía el cambio indirecto en el uso de la tierra ni un análisis completo del ciclo de vida. Según la revista *Science* se tardarán 167 años en compensar las emisiones de carbono provocadas por el cambio de uso de la tierra a nivel global como resultado del programa de los EEUU para la producción de etanol a partir del maíz.

³⁶ En la discusión en el Parlamento Europeo se han presentado enmiendas que incluyen la necesidad de desarrollar criterios sociales, ausentes hasta ahora en la propuesta. Asimismo, la Comisión ha comenzado tímidamente a señalar la necesidad de promover mayores esfuerzos para promover estándares sociales, sin hacerlos vinculantes no obstante. Documento de trabajo presentado por la Comisión acompañando a la Comunicación “La UE- un socio global para el desarrollo. Acelerar el progreso hacia los ODM”, abril 2008.

³⁷ Son aquellos generados a partir de materias lignocelulósicas, como los rastrojos agrícolas de la caña del maíz, paja de trigo y otros, pastos, hierbas y madera, especialmente residuos de la industria forestal y desechos de la silvicultura.

³⁸ Declaración sobre Política de Desarrollo de la Unión Europea (2000) y Consenso Europeo de Desarrollo (2005), entre otros.

³⁹ Para más información sobre la postura de la UE en los Acuerdos de Asociación Económica (APE) ver *Socios o Rivales*, Oxfam (2007).

⁴⁰ Suponía para la UE tener que reducir el monto total de ayudas de 31.300 millones de euros a 27.600 o 16.500 dependiendo de la oferta considerada. Esta oferta iba acompañada de una oposición férrea a regular las condiciones bajo las cuales se determinan qué ayudas están permitidas y cuáles limitadas, lo que le dejaba la puerta abierta para incluso aumentar la cantidad de ayudas del tipo más distorsionante del comercio.

⁴¹ Los nueve países miembros fueron Francia, Irlanda, Polonia, Hungría, Grecia, Portugal, Lituania, Chipre e Italia. Ver “Nine EU states urge tougher line from Mandelson in WTO talks”, <http://www.eubusiness.com/news-eu/1217273522.2/>

⁴² <http://www.agrocope.com/noticias.php?id=90416&comu=&ztipo=&ini=0&ini2=0>
<http://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-economia-macro-iranzo-considera-muy-importante-acuerdo-ronda-doha-falta-confianza-mercados-20080724102645.html>

⁴³ UNCTAD (2008), *Addressing the global food crisis: key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty*.

⁴⁴ Para más información sobre el vínculo entre ambos consultar Reid, H. Y M. Alam (2005) *Millenium Development Goals*, *Tiempo* 54 y Sperling, F. (2003), *Poverty and Climate Change: Reducing the Vulnerability of the Poor through adaptation*. Para un resumen ver tabla “Efectos del Cambio Climático sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio” en el capítulo cuatro de la Realidad de la ayuda 2008-09.

⁴⁵ Las estimaciones de la Comisión Europea señalan una probabilidad superior al 50 por ciento de que las temperaturas globales aumenten en el presente siglo en más de 5°C, la no reducción de las emisiones de la UE con las políticas de energía y transporte actuales y el

incremento de la dependencia energética de la UE del 50 del consumo total de energía al 65 por ciento en 2030.

⁴⁶ “La UE manifestó su acuerdo con compromisos muy ambiciosos sobre cambio climático y energía ...Cumpliremos con nuestras promesas y asumiremos un liderazgo mundial en estos ámbitos”. Declaración de la UE sobre la globalización, diciembre de 2007.

⁴⁷ Comparecencia Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Sr. Miguel Ángel Moratinos, en el Congreso de los Diputados, 22 de mayo de 2008

⁴⁸ Consejo Europeo, marzo de 2005; y Consejo Europeo, marzo de 2007.

⁴⁹ El paquete de propuestas legislativas incluye un análisis de los objetivos para 2020 de los Estados miembros en materia de clima, un nuevo marco para las energías renovables, así como nuevas reglas para el Sistema de Comercio de Emisiones para después de 2012 y para la Captura y Almacenamiento de Carbono

⁵⁰ Además acordaron: ahorrar un 20 por ciento de la energía consumida e incrementar el uso de las energías renovables para que el 20 por ciento de la combinación de fuentes energéticas proceda de las mismas en 2020; y una meta vinculante del 10 por ciento, para todos los Estados miembros, con relación al porcentaje de biocombustibles en el conjunto de los combustibles (gasóleo y gasolina) de transporte consumidos en la UE en 2020.

⁵¹ Un objetivo total del 20 por ciento se traduciría en tan sólo un recorte de las emisiones domésticas de un 16 por ciento.

⁵² Cifras estimadas por Climate Action Network y el departamento de política económica y científica del Parlamento Europeo, febrero 2008.

⁵³ Conclusiones Consejo Europeo de marzo de 2008.

⁵⁴ El Secretariado de la Convención Marco de Naciones Unidas por el Cambio Climático (UNFCCC) ha estimado que la cantidad de inversión adicional anual que se necesitará para 2030 en mitigación puede suponer entre 200-210 mil millones de dólares y en adaptación entre 49-179 mil millones para ese mismo año. Oxfam calcula que los costes de dicha adaptación en los países en desarrollo representarán como mínimo 50.000 millones de dólares anuales, cifra que además puede aumentar de forma significativa si las emisiones globales no se reducen rápidamente.

⁵⁵ El artículo 4.3 de la UNFCCC insta a “proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales para satisfacer la totalidad de los gastos adicionales convenidos resultantes de la aplicación de medidas... incluida la preparación para la adaptación al cambio climático”. Además, el artículo 4.4 establece que los países del Anexo II “ayudarán a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos”.

⁵⁶ La prioridad estratégica de adaptación (50 millones de dólares) el Fondo para Países Menos Adelantados (90 millones de dólares) y el Fondo Especial para Cambio Climático (60 millones de dólares).

⁵⁷ Conclusiones Consejo Europeo, marzo 2007 y junio 2008.

⁵⁸ *Adaptarse al cambio climático. Qué necesitan los países pobres y quién debería pagarlo*, Oxfam, 2007.

⁵⁹ “La Unión Europea es .. un actor mundial de primer plano en el fomento de la paz y la prosperidad. Estamos resueltos a seguir siéndolo en beneficio de nuestros ciudadanos y de las personas del mundo entero. ..Para ello, seguiremos construyendo una Unión más fuerte para un mundo mejor”, Declaración de la UE sobre la globalización, 2007.

⁶⁰ La Presidencia francesa pretende seguir ahondando en esta línea a través de la revisión de la estrategia de seguridad europea de 2003, a la que quiere incorporar aspectos como el cambio climático, la energía o el terrorismo. A medio plazo las reformas institucionales propuestas en el texto constitutivo y posteriormente en el Tratado de Lisboa (elección alto representante, Servicio Exterior, cooperaciones reforzadas) van también encaminadas a seguir fortaleciendo su papel en este ámbito.

⁶¹ El término “seguridad humana” fue empleado por primera vez por el PNUD en 1994. Va mucho más allá del concepto tradicional de seguridad (entendida como defensa) e implica que todas las personas tengan la capacidad de ganarse la vida y satisfacer sus

necesidades básicas, de estar en condiciones de valerse por sí mismas y de participar en la comunidad.

⁶² Ver comparecencia del Sr. Ministro Miguel Ángel Moratinos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, 20 de junio de 2008.

⁶³ Consejo Europeo, Junio 2005.

⁶⁴ Programa electoral Partido Socialista 2008

⁶⁵ Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación para el Desarrollo.

⁶⁶ Resolución 61/89 «Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales».

⁶⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 21 de junio de 2007 sobre el Tratado de comercio de armas: establecimiento de estándares comunes internacionales para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales; Conclusiones del Consejo, diciembre 2006, junio y diciembre 2007

⁶⁸ El Código define estándares comunes que deben ser considerados como mínimo por todos los Estados miembros en la gestión y restricción de las transferencias de armas. Además establece un mecanismo para la notificación y consulta sobre las denegaciones de transferencias entre los países y fomenta la transparencia a través de la publicación anual de un informe de la UE sobre exportaciones de armas.

⁶⁹ Por ejemplo, la Lista Común Militar de la Unión Europea sobre el equipo contemplado en el Código de Conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas, adoptada en el Consejo de 10 de marzo de 2008; o la Posición Común 2003/468/PESC del Consejo sobre Corretaje de Armas.

⁷⁰ Saferworld (2008), *Good conduct?. Ten years of the EU Code of Conduct on Arms Exports*.

⁷¹ Establecía el compromiso de mantener una postura favorable a la elaboración de un Tratado Internacional sobre Comercio de armas eficaz y jurídicamente vinculante tanto en el seno de Naciones Unidas como en la UE. Además, se comprometía a promover nacional e internacionalmente iniciativas que tuvieran como objetivo la restricción y en su caso, la prohibición de las bombas de racimo. Finalmente, convertía en vinculantes los criterios del Código de Conducta de la UE.

⁷² Para más información sobre las propuestas de Intermón Oxfam en inmigración véase: *Puertas al mar. Por qué todos deberíamos estar interesados en una política migratoria más justa e inteligente*, Intermón Oxfam, 2008.

⁷³ La política migratoria en la UE había tenido como referencias principales las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, de 1999, y del Programa de La Haya de 2004.

⁷⁴ Las áreas señaladas fueron las seis siguientes: a) Reforzar y profundizar la cooperación y el diálogo internacionales con los terceros países de origen y tránsito; b) Reforzar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra la inmigración ilegal; c) Mejorar la gestión de las fronteras exteriores de la UE; d) elaborar, por lo que respecta a la inmigración legal, políticas de migración bien gestionadas, en el pleno respeto de las competencias nacionales, para ayudar a los Estados miembros a cubrir las necesidades actuales y futuras de mano de obra; e) promover la integración y el diálogo intercultural y la lucha contra todas las formas de discriminación; f) realizar antes de fines de 2010 el sistema europeo común de asilo ;y g) Dotar de recursos suficientes para la aplicación de la política global para la migración.

⁷⁵ Comisión Europea , COM (2005) 642

⁷⁶ Según el Banco Mundial, un aumento del 10 por ciento en las remesas per capita puede traducirse en una reducción de la tasa de pobreza de hasta el 3,5 por ciento Adams, R.H. y Page, J. (2005). *Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?*.

⁷⁷ Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 19 y 20 de junio de 2008

Intermón Oxfam Septiembre 2008

Este documento ha sido escrito por Carmen González y será incluido en la edición 2008-2009 de "La Realidad de la Ayuda". La autora agradece las contribuciones y comentarios de Marta Arias, Jaime Atienza, Teresa Caveró, Carlos Galián, Arancha Guereña, José Antonio Hernández, Isabel Kreisler, Consuelo López-Zuriaga, Irene Milleiro, Luis Morago, Javier Pérez y Paula San Pedro en su elaboración. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Para más información, por favor envíe un correo a info@IntermonOxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de 12 agencias de desarrollo que trabaja en 120 países de todo el mundo en desarrollo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Quebec y Oxfam Alemania.

Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las agencias siguientes o visite www.oxfam.org:

<p>Oxfam America 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, USA +1 617 482 1211 (Toll-free 1 800 77 OXFAM) E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852 2520 2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 132 Leicester Street, Carlton, Victoria 3053, Australia Tel: +61 3 9289 9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, España Tel: +34 902 330 331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Bélgica Tel: +32 2 501 6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Ireland Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353 1 635 0422 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44 28 9023 0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1 613 237 5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64 9 355 6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Holanda) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31 70 342 1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49 30 428 50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1 514 937 1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 1865 473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK
Tel: +44 1865 339100 Email: information@oxfaminternational.org. Web site: www.oxfam.org

Oficinas de advocacy de Oxfam Internacional:

E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005-1759, USA

Tel: +1 202 496 1170.

Brussels: Rue Philippe le Bon 15, 1000 Brussels, Belgium

Tel: +322 502 1941

Geneva: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 321 2371.

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA

Tel: +1 212 687 2091.

Brasília: SCS Quadra 8 Bloco B-50 Sala 401, Edifício Venâncio 2000, Brasília-DF, 70333-900, Brazil

Tel: +55 61 3321 4044

Organizaciones ligadas a Oxfam. The following organizations are linked to Oxfam International:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tel: + 81 3 3834 1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam Trust in India B - 121, Second Floor, Malviya Nagar, New Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91 11 2667 3 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Oxfam International and Ucodep Campaign Office

Via Masaccio, 6/A 52100 Arezzo, Italy

Tel +39 0575 907826, Fax +39 0575 909819

email: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Miembros observadores de Oxfam. La siguiente organización es actualmente un socio observador de Oxfam Internacional y se está trabajando su afiliación completa:

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama 105, Colonia Napoles, Delegacion Benito Juarez, C.P. 03810 Mexico, D.F.

Tel: + 52 5687 3002 / 5687 3203 Fax: +52 5687 3002 ext. 103

E-mail: comunicación@rostrosyvoces.org

Siti