
LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN EUROPEA PARA EL DESARROLLO

FRANCESC GRANELL*

El cambio de contexto mundial

Cuando se creó la Comunidad Económica Europea por el Tratado de Roma de marzo del 1957 no había, inicialmente, intención de dotar a la nueva organización de una cooperación para el desarrollo propia y específica y solamente la presión final de Francia y de Bélgica llevó, finalmente, a establecer un régimen de asociación con las hasta entonces colonias de los “Seis” Estados fundadores. Como Alemania se opuso a que el presupuesto comunitario tuviera que asumir tales gastos se creó un “Fondo Europeo de Desarrollo” (FED) que se financiaría con aportaciones directas de todos y que duraría 5 años. Aquella solución pactada para 5 años fue el embrión de la cooperación europea para el desarrollo y se ha ido prorrogando hasta hoy en que, pese a las presiones de la Comisión y del Parlamento Europeo, el FED sigue existiendo y sigue financiando la cooperación de la UE con los países de África Caribe y Pacífico (ACP).

Desde aquellos orígenes hasta el 2010, la cooperación europea para el desarrollo ha tomado carta de naturaleza y ha ido evolucionando cuantitativamente y cualitativamente de la misma manera que ha ido haciéndolo la cooperación para el desarrollo mundial, como consecuencia del cambio de conceptos y parámetros que se ha producido desde la descolonización iniciada a finales de los años cincuenta, desde la puesta en marcha del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) en 1960, desde la mayor preocupación del Banco Mundial por los temas del subdesarrollo a partir, sobre todo, de la creación de la Asociación Internacional para el Desarrollo en 1960, desde la preocupación por las exportaciones de los países pobres tras

* Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona y Director General Honorario de la Comisión Europea.

la aprobación de la Parte IV del GATT en 1964 y el Sistema Generalizado de Preferencias Generalizadas en 1971, desde las inquietudes generadas por las sucesivas Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) a partir de la primera de 1964, desde la aprobación del programa para el Nuevo Orden Económico Internacional en 1977 y a partir de todas las Conferencias convocadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas referidas a cuestiones de desarrollo y finalmente sintetizadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, concretados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, y que deben aportar importantes elementos de reducción de la pobreza hasta 2015, contando con que se movilicen más recursos de acuerdo con lo acordado en la Conferencia de Monterrey sobre financiación al desarrollo de 2002 y contando con que la aplicación de los principios sobre la eficacia de la ayuda acordados por la declaración de París de 2005 y el Plan de Acción de Accra de 2008 aumenten tal eficacia de la ayuda al desarrollo en base a los cinco principios allí recogidos (apropiación, alineamiento, armonización, gestión basada en resultados y rendición de cuentas mutua).

Durante este periodo no sólo han cambiado los paradigmas de la cooperación para el desarrollo sino que, además, la economía mundial ha registrado una serie de sucesos que han incidido sobre la cooperación para el desarrollo europea de forma positiva o negativa, según los casos. La crisis del petróleo de 1973 creó problemas a los entonces “Nueve” y convirtió a ciertos países de la OPEP en donantes, al tiempo que la crisis de la deuda de 1982 incidió sobre los entonces “Diez” y puso de moda los planes de ajuste estructural de acuerdo con el Consenso de Washington. La caída del Telón de Acero en 1989 generó el ingreso en la UE de una serie de países ex-socialistas, pero marcó un periodo de fatiga de donantes al desaparecer la motivación de la ayuda derivada del deseo de ayudar a los amigos que imperó durante la Guerra Fría. Después se han registrado aún un par de situaciones que han incidido sobre el contexto mundial: la ascensión del terrorismo islámico, subsiguiente al acceso del ayatolá Jomeini al poder en Irán, con su atentado de las Torres Gemelas en el 2001, y la gran crisis económica comenzada en 2007 que hace más difícil que los contribuyentes se muestren favorables a alcanzar el 0,7 por ciento de ayuda al desarrollo que se inventó el Consejo Mundial de las Iglesias en 1958 y que concretó el Informe Pearson, *Partners in Development*, en 1969.

En el contexto de una creciente globalización, la UE ha tomado conciencia de que debe convertirse en un actor global —como se corrobora en el Tratado de Lisboa entrado en vigor en diciembre de 2009— lo cual ha obligado

a la Comisión Europea a recordar a sus Estados miembros que no pueden olvidar los compromisos adquiridos con el mundo subdesarrollado y con el sistema internacional con vistas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el año 2000¹. Todo ello ha obligado a que la Comisión buscara un verdadero “Consenso Europeo sobre el Desarrollo” respaldado por el Consejo, por los representantes de los Estados miembros de la UE, por el Parlamento Europeo, por el Comité Económico y Social y por el Comité de las Regiones, cosa que tomó carta de naturaleza en 2005 especificándose, además, en él los sectores prioritarios para la acción europea al desarrollo².

Por si todo esto fuera poco, a lo largo de los últimos lustros, los conceptos asociados a la cooperación para el desarrollo han sufrido una profunda transformación desde las primeras ideas centradas en que la ayuda financiara las brechas de balanza de pagos y de recursos fiscales hasta hoy en que hay una muy compleja agenda del desarrollo.

La Unión Europea y su antecesora, la Comunidad Europea, han sido impulsores parciales de este cambio pues no en vano los países europeos suponen más del 50 por ciento de la ayuda mundial oficial al desarrollo y no en vano, tampoco, los países europeos son el primer importador mundial de productos de países en desarrollo. Además, por añadidura, los países europeos han figurado entre los alumnos más aventajados a la hora de asumir las recomendaciones internacionales respecto a las mejoras cuantitativas y cualitativas pactadas para la cooperación mundial para el desarrollo, unas recomendaciones, por cierto que ellos mismos han ayudado, en la mayoría de los casos, a diseñar por el papel preponderante de la Comisión Europea y de los países europeos miembros de la UE en las estructuras actualmente existentes de gobernanza mundial.

1. Las Naciones Unidas hacen, anualmente, balance de los avances en los ODM. Ver: Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2010, firmado por el Secretariado y 28 agencias y organismos.

2. Joint Declaration of the European Union Development Policy: The European Consensus, COM (2005)311 final de 13 julio 2005 adoptada por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores en formación “Desarrollo” en su sesión del 22 noviembre 2005, y como Declaración conjunta de Consejo, Comisión y Parlamento Europeo y por los Estados miembros de la UE, definitivamente, el 20 de diciembre de 2005. Con sus 126 puntos este es, hoy, el documento básico de orientación de toda la acción de la UE y de sus Estados miembros en materia de cooperación para el desarrollo en donde se explicita que los nueve temas prioritarios para la cooperación europea son: Comercio e Integración regional; Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; Infraestructura, Comunicaciones y Transporte; Agua y Energía; Desarrollo Rural y planeación territorial, Agricultura y Seguridad Alimentaria; Gobernanza, Derechos Humanos y soporte a las reformas institucionales; Prevención de conflictos y Estados frágiles; Desarrollo Humano y Cohesión social y empleo.

La evolución de la cooperación europea

La geografía de la cooperación: países receptores y países europeos donantes

Como no podía ser de otro modo, y dados todos estos cambios de entorno, la cooperación europea ha ido evolucionando desde los orígenes antes mencionados. El conglomerado más antiguo de la cooperación es el referido a los países de África-Caribe y Pacífico (ACP)³ articulado, desde la primera ampliación de la CEE, en torno a los cuatro Convenios de Lomé primero (1976-2000) y al actual Convenio de Cotonou (2000-2020), dirigidos fundamentalmente a las antiguas colonias de los Estados miembros de la UE, lo cual se viene completando, además, por las ayudas a los PTOM (Países y Territorios aún hoy dependientes de los países europeos). Esta cooperación ha servido de banco de pruebas para ir mejorando la acción europea al desarrollo debido al cuadro institucional y al diálogo donantes/receptores que siempre ha existido, mucho antes, por cierto, de que las ideas actuales sobre eficacia de la ayuda (Declaración de París de 2006) lo hicieran patente.

Pero, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado se ha asistido a un proceso de universalización de la ayuda financiera al desarrollo de la misma manera que en 1971 ya se universalizara el acceso preferencial de las exportaciones de todos los países en desarrollo al mercado comunitario (entonces de 6 miembros) a través del Sistema Comunitario de Preferencias Generalizadas, al igual que se empezara a cofinanciar las acciones ONG para ayudar en todo el mundo.

La expansión de la ayuda financiera se ha basado tanto en una mayor dotación para el FED —mayor dotación que se explica por el aumento del número de países ACP que se ha ido produciendo desde que éste tomó cuerpo tras el ingreso del Reino Unido en la Comunidad Europea, que marcó el lanzamiento de los Convenios de Lomé y que se explica, también, por el aumento del número de Estados miembros de la Comunidad primero y de la Unión Europea después— como en la dedicación de una parte del Presupuesto General de la UE a movilizar mayores financiaciones a favor de países en desarrollo de Asia, Latinoamérica y el Mediterráneo, de acciones específicas de cooperación con

3. El grupo de antiguas colonias de los países europeos de África, Caribe y el Pacífico (ACP) se compuso, tras el ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad Europea, en enero de 1973, y con la firma del Primer Convenio de Lomé (1976-80) de 46 Estados. En la actualidad este grupo ACP se compone de 79 Estados, si bien Sudáfrica no recibe ayudas a través del Fondo Europeo de Desarrollo sino a través del Instrumento de Cooperación con cargo al Presupuesto General de la UE, y Cuba se ha autoexcluido de las ayudas directas de la UE aunque sí recibe ciertas ayudas humanitarias e indirectas.

financiaciones al alcance de todos los países en desarrollo y de otros países que en cada momento ha parecido útil ayudar (países ex-comunistas en transición que recibieron ayudas PHARE y TACIS para avanzar hacia la democracia y la economía de mercado, programa MEDA para ayudar a los países mediterráneos y tratar de lograr una zona de libre comercio euromediterránea tras la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995, etc.)⁴.

Esto significa que la cobertura geográfica de la ayuda europea al desarrollo alcanza hoy a casi todos los países en desarrollo del mundo y a todos los países en transición, con la excepción de los países del Este ahora miembros de la UE que reciben aportes de los fondos regionales y de otros fondos presupuestarios del sector del Marco Financiero Europeo referido a crecimiento sostenible, pero no del de la UE como actor mundial.

Pero la cobertura geográfica de la cooperación europea para el desarrollo no solamente hay que circunscribirla a los países beneficiarios sino también a los Estados miembros que acompañan a la Comisión Europea en su empeño en la ayuda al desarrollo.

Cualquier país europeo que quiera entrar en la UE debe aceptar la totalidad del Acervo Europeo y ello implica convertirse en país donante de ayuda al desarrollo y en donante de las preferencias comerciales europeas en favor de los países del Tercer Mundo.

Esta incorporación no ha requerido el mismo ajuste en todos los casos puesto que algunos de los nuevos llegados a la integración tenían muy poca cooperación para el desarrollo mientras que otros ya tenían tradición al respecto (Suecia o Finlandia, por ejemplo). Irlanda —que entró en la CEE en su primera ampliación en 1973— no se convirtió en miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE más que en 1985, Grecia —miembro de la CEE desde 1981— no entró en el CAD más que en 1999, y España y Portugal —que entraron a la Comunidad en 1986— no se convirtieron en miembros del CAD hasta 1991⁵.

4. Para un análisis extenso de esta evolución puede verse F. Granell: *La coopération au développement de la Communauté Européenne*, Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes, Collection Commentaire J. Megret, 2005; J.A. Sotillo: *Un lugar en el Mundo: La política de desarrollo de la UE*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2006 y, del mismo autor: "La Cooperación para el desarrollo de la UE tras la adopción del Consenso Europeo sobre Desarrollo", capítulo 8 del libro de I. Rodríguez y C. Teijo (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, Madrid, Los Libros de la Catarata-IUDC, 2009. Ver también Overseas Development Institute: *The Evolution of the EU Development Cooperation: Taking the Change Agenda Forward*, London, 2009.

5. Vid las cuestiones cuantitativas y cualitativas referidas a esta incorporación en F. Granell: "España y el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE", en el núm. 0 (primavera-verano 1997) de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.

Los últimos países miembros de la UE ex-comunistas evolucionaron rápidamente hacia la economía de mercado desde que cayó el Muro de Berlín, en 1989, gracias a la ayuda de la Unión Europea, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y a su propio empeño. Esto les permitió integrarse en la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 junto a Malta y Chipre (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y República Checa) o el 1 de enero de 2007 (Bulgaria y Rumania) e ir transformándose poco a poco en donantes de ayuda.

Pese a los temores iniciales de que esta última ampliación menoscabaría la acción europea al desarrollo⁶, los nuevos Estados miembros se han ido transformando en países integrados en la cooperación para el desarrollo tanto por su participación en las políticas comerciales de la UE, abriéndose a las exportaciones de los países en desarrollo, como aportando recursos al FED y al presupuesto comunitario e iniciando una política de aportaciones a la cooperación para el desarrollo multilateral y a su propia acción bilateral, al igual que lo fueron haciendo los países que se fueron incorporando a la CE primero y a la UE después en anteriores ampliaciones.

Es por esta razón que el CAD ha incluido ya a dos de los últimos entrados en la UE en sus estudios sobre donantes que aportan Ayuda Oficial al Desarrollo (Polonia y República Checa), y por ello la UE se ha comprometido en las Conferencias de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo del proceso de Monterrey a aumentar sus ratios de cooperación para el desarrollo reconociendo, esto sí, que estos países aumentarán sus ratios AOD/PIB hasta un 0,33 por ciento para 2015, que es un nivel más reducido que el que han comprometido a asumir los antiguos 15 Estados miembros de la UE que son, ellos sí, miembros de pleno derecho del CAD y que se sitúa en el 0,7 por ciento, cifra que en 2009 solamente cumplieron Suecia (1,12%), Luxemburgo (1,01%), Dinamarca (0,88%) y Holanda (0,82%) y que queda lejos para los donantes europeos más importantes: Francia (0,46%), Alemania (0,35%), Gran Bretaña (0,52) y España (0,46%) e Italia (0,16%).

Ninguno de los últimos llegados a la UE formuló reparos a aceptar el Acervo Europeo de Cooperación para el Desarrollo cuando sus negociaciones de adhesión a la UE, y resulta significativo que ninguno de ellos se haya negado a suscribir el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 ni a asumir los compromisos que la UE como tal ha ido aceptando respecto al compromiso de Monterrey

6. GRANELL, F.: "Can the Fifth Enlargement weaken the EU's Development Cooperation?", en J. Roy R. Domínguez (editor): *Towards the completion of Europe: Analysis of the New European Union Enlargement*, University of Miami, Jean Monnet Chair, 2006.

sobre la financiación de la cooperación al desarrollo ni respecto a las acciones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015 o a ajustarse a los Códigos de Conducta aprobados por la UE y por el CAD. Esto es más significativo, si cabe, por el hecho de que alguno de los últimos miembros ingresados en la UE tienen un nivel de vida más bajo que determinados países beneficiarios de la ayuda europea al desarrollo. Todos los Estados miembros de la UE han aceptado la Segunda revisión quinquenal del Convenio de Cotonou del 2000 realizada durante la presidencia española del Consejo del primer semestre del 2010, pese a las dificultades que la crisis económica les supone a algunos de ellos.

Resulta bien expresivo de la evolución de la UE como donante el hecho, pues, de que hoy sean todos sus Estados miembros los que son actores activos de la cooperación de la UE para el desarrollo, sea por la vía de las preferencias comerciales sea por la vía de la cooperación financiera y técnica para el desarrollo por vías presupuestaria o del FED. Concientes de la situación diversa de los 27 su aportación aprobada es desigual para el 10º FED (2008-2013) que alcanza un monto total de 22.700 millones de euros (ver cuadro).

Pese a los intentos de la Comisión Europea de cumplir con el mandato del Tratado de la UE firmado en Maastricht en 1992 respecto a una mejor coherencia, coordinación y complementariedad entre la Política europea y la política de todos y cada uno de los Estados miembros, solamente la “Comunicación sobre la Política de Desarrollo del 2000” sentó las bases de un comportamiento conjunto más homogéneo en que la Comisión era muy escrutada por los Estados miembros aunque hubo que esperar hasta el “Consenso Europeo de Desarrollo de 2005” para asociar a todos los Estados miembros en el mismo empeño, lo cual abrió las puertas a que el art. 210 del Tratado de Lisboa —entrado en vigor en diciembre de 2009— pudiera enfatizar la necesidad de complementariedad y coordinación dando fuerza a las ideas que la Comisión había ido impulsando y que encontró su mejor exponente en las Conclusiones del Consejo sobre el Código de Conducta relativo a complementariedad y división del trabajo en política de desarrollo de 15 de mayo de 2007.

Con esto y con todos los esfuerzos de coordinación para seguir con las recomendaciones sobre la eficacia de la Ayuda (Declaración de Roma de febrero de 2003, de París de marzo 2005 y Plan de Acción de Accra de 2008), y aunque todavía pueda decirse que la UE sigue teniendo 28 políticas de cooperación para el desarrollo (la de sus 27 Estados miembros y la global de la UE), los grados de armonización, control y complementariedad a que se ha llegado han progresado notablemente como no podía ser menos tras las reformas impulsadas a partir del 2000 por la Comisión Europea en el área de la gestión de su ayuda al desarrollo.

Tabla 1. Clave de contribuciones al Fondo Europeo de Desarrollo

	8º y 9º FED	10º FED
Alemania	23,26	20,50
Austria	2,65	2,41
Bélgica	3,92	3,53
Bulgaria	—	0,14
Chipre	—	0,09
Dinamarca	2,14	2,00
Eslovenia	—	0,18
Eslovaquia	—	0,21
Estonia	—	0,05
España	5,84	7,85
Finlandia	2,73	1,47
Francia	24,30	19,55
Gran Bretaña	12,69	14,82
Grecia	1,25	1,47
Holanda	5,22	4,85
Hungría	—	0,55
Irlanda	0,62	0,91
Italia	12,54	12,86
Letonia	—	0,07
Lituania	—	0,12
Luxemburgo	0,29	0,27
Malta	—	0,03
Polonia	—	1,30
Portugal	0,97	1,15
Rep. Checa	—0,51	
Rumanía	—	0,37
Suecia	2,73	2,74

Fuente: Acuerdos internos anexo a los Acuerdos ACP-UE de Lomé IV y IV bis y de Cotonou (para 8º y 9º FED) y de 17 julio de 2006 para 10º FED.

La proliferación de líneas presupuestarias de cooperación para el desarrollo

Hasta que los artículos 130 U a 130 Y del Tratado de Maastricht de 1992 (luego arts. 177 a 181 del Tratado Consolidado) crearan la base jurídica sólida para la cooperación europea para el desarrollo hacia todos los países⁷, se

7. La cooperación para el desarrollo está recogida, respecto a los países pobres, en los artículos 208/211 del Tratado de Funcionamiento de la UE firmado en Lisboa (versión consolidada del DOUE 115 de 9 de mayo de 2008), mientras que la cooperación financiera y técnica con otros países es regulada por los arts. 212 y 213, la Ayuda Humanitaria por el art. 214, y las medidas restrictivas se formulan en el art. 215.

fueron aprobando diferentes reglamentos europeos para poder movilizar fondos presupuestarios europeos en complemento a las acciones financiadas por el FED y por el Banco Europeo de Inversiones. Desde un primer reglamento de Ayuda Alimentaria en 1968 y las primeras bases para las cofinanciaciones a las ONG, se fueron haciendo y perfeccionando reglamentos hasta llegar a tener en vigor treinta reglamentos que cubrían tanto acciones geográficas al margen de los países ACP cubiertos por el Convenio de Lomé (América Latina, Asia, Mediterráneo, países de la ex Unión Soviética, Balcanes, Países Centroeuropeos) como un amplio abanico de acciones de carácter temático: lucha contra las minas terrestres, gestión de bosques tropicales, apoyo a la seguridad alimentaria⁸, migraciones, democratización, medio ambiente, demografía, Sida, acciones de rehabilitación y reconstrucción, ONG y cooperación descentralizada⁹, lucha contra las drogas y la toxicomanía, igualdad de sexos y ayuda a la reconversión de la industria bananera en los suministradores tradicionales.

Todos estos reglamentos, unidos a las ayudas previstas en el Convenio de Lomé, luego ampliadas en el de Cotonou, llegaron a crear una maraña de intervenciones diversificadas que respondían muchas veces a los deseos de ciertos lobbies en el Parlamento Europeo, más que a una solicitud de los Estados potencialmente beneficiarios, y suponían una enorme dispersión de esfuerzos a la hora de programar la ejecución de la ayuda, lo cual iba en contra de la idea de que para una mayor eficacia y control de la ayuda es conveniente focalizar la asistencia establecida en los Programas Indicativos Nacionales y los Programas Indicativos Regionales en muy pocos sectores. Es por ello que a principios del nuevo siglo se pensó que había llegado el momento de establecer menos instrumentos de desarrollo que permitieran una mejor focalización, complementariedad y coherencia entre la acción encabezada por la Comisión Europea y la acción que llevaban a cabo por cada uno de los Estados miembros en sus políticas bilaterales y multilaterales, y entre las propias medidas de un solo país o de una sola institución (piénsese en la difícil cuestión de la coherencia entre la política agraria común y la política de apertura comercial frente a países en desarrollo, por ejemplo¹⁰) y que permitieran entrar en temas nuevos pactados con los países beneficiarios (cambio climático, terrorismo,

8. Este Reglamento de 1996 constituyó una auténtica ruptura respecto a las acciones anteriores de ayuda alimentaria que, como se pudo evaluar, habían inhibido el desarrollo de las producciones locales que no podían competir con la ayuda externa en forma de alimentos gratuitos o con poca remuneración de fondos de contrapartida para financiar acciones de seguridad alimentaria.

9. Ver el papel que tuvo el autor de este artículo en la creación de la línea de cooperación descentralizada en GRANELL, F.: "La Política de cooperación al desarrollo de la UE", en *Información Comercial Española*, núm. 831 (julio-agosto 2006), número especial sobre la contribución española a las cooperaciones comunitarias coordinado por Ángel Viñas.

10. ALONSO, J.A. et al.: *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Madrid, Fundación Carolina, 2010.

inseguridad, etc.), así como en las prioridades marcadas por la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio del 2000, de acuerdo no solo con lo aprobado en tal año sino con lo reiterado en el segmento dedicado al seguimiento de los ODM realizado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2010.

De esta forma se trataba, además, de remotivar a los contribuyentes europeos —que contribuyen con unos 100 euros per cápita a la asistencia al desarrollo— leyendo del simple imperativo ético de que había que ayudar a los pobres —pues ello sólo conducía a la fatiga de los donantes— hacia un nuevo concepto que enfatizaba la necesidad de que la UE combatiera los males globales y las interdependencias negativas derivadas de la precaria situación de muchos países. Ello llevaba aparejado el compromiso de todos los Estados miembros a compartir una sola visión del desarrollo asociándose a los esfuerzos internacionales que se estaban realizando en la materia.

La apertura comercial hacia las exportaciones de los países en desarrollo

La UE es el principal importador de productos de países en desarrollo y por ello ha asumido la obligación de dar ejemplo de apertura comercial a otros países desarrollados, lo cual no siempre resulta fácil por las contradicciones inherentes a la Política Agraria Común hoy en revisión, precisamente, para evitar las críticas contra el proteccionismo agrario europeo lanzadas por los países en desarrollo y por la Organización Mundial de Comercio. En el área de las preferencias comerciales, la Comunidad se adelantó a otros países desarrollados poniendo en marcha su Sistema de Preferencias Generalizadas ya en julio de 1971. Desde entonces el sistema ha ido evolucionando, encontrándose su mayor evolución en el 2001 cuando en el contexto de la preparación de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA) se estableció la especialidad de “Todo Menos las Armas” concediendo libre entrada y sin restricciones a todas las importaciones originarias de los PMA. La UE dispone, además de un SGP Plus para algunos países asociados.

Pero si en las preferencias a los Países en Desarrollo la esencia del sistema preferencial no ha variado, la Comunidad ha modificado substancialmente su enfoque del tratamiento a otorgar a los productos originarios de los países ACP, que ha sufrido un cambio con la firma del Acuerdo de Cotonou en 2000, en función del cual se ha pasado de un régimen de apertura unilateral del mercado europeo a las exportaciones de los países ACP a un régimen en que se prevé el establecimiento de una serie de Acuerdos de Partenariado Económico (APE), que conllevan que la UE firme acuerdos de libre comercio con grupos regionales de países ACP o con países ACP individuales en un régimen que debería negociarse

hasta 2012, para cumplir con las exigencias respecto a culminar zonas de libre comercio en 2020 de conformidad con lo exigido por la Organización Mundial de Comercio. Este enfoque, iniciado con el Libro Verde sobre el futuro del régimen de Asociación con los ACP de 1996¹¹, solamente ha cuajado en un acuerdo APE completo con los países ACP del Caribe recibiendo, por el contrario, críticas de ciertos países africanos que culpan a la UE de estar dañando las integraciones regionales africanas como consecuencia de acuerdos de partenariado firmados de forma transitoria con sólo algunos países miembros de determinadas integraciones regionales¹².

La segunda revisión del Convenio de Cotonou —concluida el 19 de marzo de 2010— enfatiza, además, en la necesidad de avanzar en la “Ayuda para el Comercio” que la UE impulsa junto a otros donantes internacionales, después de que la reunión Ministerial de la OMC de Hong Kong de 2005 invitara a hacer esfuerzos para que todos los países pobres puedan beneficiarse del mejor acceso a los mercados de los países ricos¹³.

Los instrumentos actuales de cooperación europea

De esta forma y además de los instrumentos comerciales mencionados, la Unión Europea desarrolla su acción de cooperación para el desarrollo en dos frentes:

- a) El del Convenio de Cotonou firmado el 23 de junio de 2000 y entrado en vigor en abril de 2003, modificado en algunos de sus elementos por la 1ª revisión del Acuerdo de Cotonou firmada en junio de 2005 y entrada en vigor el 1 de julio de 2008 y la 2ª concluida el 19 de marzo de 2010 y actualmente en proceso de ratificación por los 27 Estados miembros de la UE y por los 78 países ACP (Cuba es país ACP pero no entra en ello), que es el sistema más sofisticado pues todo se lleva a cabo por acción conjunta y con una amplia apropiación por parte de los países beneficiarios y con financiación específica del FED (que van nutriendo los Estados miembros con reposiciones trimestrales hasta el

11. Comisión Européenne: *Livre Vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP à l'aube du XXI Siècle: défis et options pour un nouveau partenariat*, Bruxelles, 1997.

12. Ver la filosofía del sistema en GRANELL, F.: “El impulso a la integración económica regional entre países ACP a través de los acuerdos de Partenariado Económico previstos en el Acuerdo de Cotonou”, incluido en el libro de M.A. Díaz Mier y M. Higuera (eds.): *Lecturas sobre economía financiera internacional e integración económica*, Universidad de Alcalá de Henares, 2006 y el contenido de los APE y, en especial el del Caribe, en F. Granell: “Los países ACP del Caribe ante la Cumbre UE-ALC de Lima”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, sobre la V Cumbre UE-ALC, 2008.

13. HOEKMAN, B. y WILSON, J.S.: “Aid for Trade: An Action Agenda Looking Forward”, en *The WorldBank Economic Premise*, Number 25, August 2010.

monto de lo que se les haya asignado en el Acuerdo Interno negociado) y del BEI (aplicada en parte a través de la Facilidad de Inversión). El 10º FED tiene una dotación de 22.682 millones de euros para el periodo 2008-2013. Es con cargo a él que la Unión Europea aporta su parte al Programa de Asistencia especial para África que intenta paliar el retraso de los países africanos en su marcha para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹⁴.

b) El de los instrumentos presupuestarios creados a finales de 2006 para el periodo cubierto por el Marco financiero 2007-2013 dentro del apartado de “la UE como actor global” tras la Comunicación de la Comisión relativa a “Los instrumentos consagrados a la ayuda exterior en el cuadro de las Perspectivas Financieras 2007/2013” y que simplifican en 13 instrumentos las más de 30 líneas presupuestarias anteriores. Con ello y con las reformas administrativas introducidas desde 2000 con la creación de AIDCO por parte de la Comisión, se ha pretendido acelerar la ejecución de la ayuda y darle más eficacia. Los diferentes instrumentos de Desarrollo y Ayuda Humanitaria que se incluyen en el Presupuesto de la UE para 2010 suponen el 8,1 por ciento del volumen presupuestario global y son:

- i) El Instrumento Financiero de Cooperación al Desarrollo (DCI) dotado de 16.900 millones de euros para el periodo 2007-2013, que representa casi el 30 por ciento del Presupuesto de la UE como actor mundial y que sirve para cubrir las ayudas geográficas a diversas áreas (Sudáfrica, Asia Central, Próximo Oriente, Asia y América Latina) y para varias áreas temáticas (sanidad, energía, educación, soporte presupuestario, ONG, medio ambiente, compensaciones de azúcar para exportadores ACP tradicionales).
- ii) El Instrumento de Vecindad y Asociación (ENPI) dotado de 11.220 millones para el quinquenio (20 por ciento del presupuesto de actor global) para cubrir acciones antes cubiertas por los instrumentos MEDA (Mediterráneo) y TACIS (países de la antigua Unión Soviética).
- iii) El instrumento pre-adhesión dotado de 10.200 millones para el quinquenio (IPA), y que supone el 18,8 por ciento del presupuesto de Actor Global y que se aplica a países candidatos (Turquía, Croacia, FYROM) y candidatos potenciales (Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro y Serbia).

14. Cara a la discusión sobre el FED a partir de 2014 no hay, por el momento, consenso respecto a si debe ser presupuestarizado o debe seguir como fondo intergubernamental tal como es actualmente. La Comisión Europea que hasta ahora había estado a favor de la presupuestarización teme, ahora, que con un tal movimiento algunos Estados miembros impulsarían un recorte de los aproximadamente 25.000 millones del futuro FED en el presupuesto de ayuda inscrito en el próximo marco Financiero 2014-2020.

- iv) El Instrumento de Democracia y Derechos Humanos que cuenta con 1.100 millones para acciones positivas a favor de la democracia y los derechos humanos¹⁵ (EIDHR) que supone el 2 por ciento presupuestado como actor global.
- v) El instrumento o Facilidad de ayuda alimentaria (FFI) que en 2009 supuso el 7 por ciento del presupuesto de acción exterior, destinado a ayuda alimentaria y seguridad alimentaria que no caigan en la categoría de ayuda de emergencia.
- vi) El instrumento de Estabilidad (IfS) dotado de 2.100 millones para acciones complementarias a las financiadas por los instrumentos IPA, ENPI y DCI para financiar situaciones post-crisis, cuyo alcance fue del 2,3 por ciento del total para acciones externas en 2009.
- vii) El instrumento para la cooperación en Seguridad Nuclear (ISNC), 0,9 por ciento.
- viii) Cooperación con otros países industrializados (ICI) para partenariados cara a países en desarrollo: 172 millones para el quinquenio 2007-2013 y 0,3 por ciento en el presupuesto para 2009 de la UE como actor global.
- ix) El Instrumento de Macroasistencia Financiera (1,2 por ciento en 2009).
- x) Otros instrumentos que no siendo propiamente de acción a favor de desarrollo entran en tal consideración: Reserva de Ayuda de Emergencia, Acciones de Política Exterior y de Seguridad Común y otras acciones varias cuyos desembolsos no están totalmente establecidos pues dependen de las necesidades que se vayan presentando.

La Comisión Europea ha unificado la gestión de la ayuda y los procedimientos de ejecución en AIDCO y el diálogo político —de mucha importancia para la aplicación de la condicionalidad por el respeto a los valores democráticos exigidos por la normativa europea— pasará a ser cosa del Servicio Europeo de Acción Exterior Común creado por el Tratado de Lisboa y dirigido por un Vicepresidente de la Comisión, al tiempo que la ayuda de carácter comercial en todas sus formas sigue correspondiendo a la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea. El Convenio de Lomé y las cuestiones generales de desarrollo son administradas por la Dirección General de Desarrollo que no se integra en el Servicio de Acción Exterior Común, cosa que si hace la sección de relaciones con países de la hasta ahora AIDCO.

15. Con respecto a la condicionalidad democrática la UE diferencia las acciones negativas que consisten en la suspensión de la ayuda y las acciones positivas en forma de ayudas financieras o técnicas para contribuir a poner en marcha democracias y Estados de derecho.

Aunque no pueda considerarse, en realidad, ayuda comunitaria al desarrollo, no es posible olvidar que en setiembre del 2010 ha entrado en funcionamiento, en Barcelona, el Secretariado de la Unión para el Mediterráneo (UpM) tras la creación en París, en 2008, de la UpM con el objetivo de desarrollar grandes proyectos en las áreas de descontaminación del Mediterráneo, desarrollo de las autopistas del mar para facilitar los intercambios comerciales, un proyecto común de protección civil para luchar contra las catástrofes naturales, la puesta en marcha de un plan de energía solar, la creación de una universidad euromediterránea y de un programa Erasmus euromediterráneo y el impulso a una iniciativa mediterránea para el desarrollo de las empresas. Todo ello deberá encuadrarse en la Política de Vecindad actual y en los desarrollos del Proceso Euromediterráneo de Barcelona iniciado en 1995.

Política comunitaria y agenda actual de desarrollo

Después de años de vacilaciones respecto a la orientación de la ayuda al desarrollo y después de constatarse que la simple financiación de proyectos físicos no es suficiente para activar el desarrollo, la comunidad internacional está actualmente concentrando su acción en pro del desarrollo en la consecución de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas para 2015 con avances sometidos anualmente a control y revisión por las NU y sus agencias. Tales ODM pueden sintetizarse en la reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre en el mundo, enseñanza primaria para todos, eliminación de las desigualdades entre sexos, reducción de la mortalidad maternal e infantil, lucha contra el SIDA, paludismo y otras enfermedades transmisibles, mejora medioambiental y, finalmente, el avance hacia un Partenariado Internacional Global para el desarrollo al que contribuyan las Naciones Unidas, agencias y organismos, Estados donantes y beneficiarios y actores privados. La propia Comisión Europea ha hecho su evaluación sobre los avances realizados respecto a alcanzar los ODM¹⁶.

Así como el Consenso Europeo de 2005 establecía 9 ejes de la Acción Europea al Desarrollo sin mencionar al sector privado, una comunicación de la Comisión de abril de 2010 referida al Plan de Acción de la Comisión para apoyar a la consecución de los Objetivos del Milenio explicitaba doce puntos¹⁷, ampliando la lista de 2005 con temas tan importantes como el potencial

16. Commission Staff Working Document: Progress made on the Millennium Development Goals and key Challenges for the road ahead, Brussels, SEC(2010)418 final, April 21, 2010.

17. Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social et au Comité des Régions: Plan d'Action de l'UE en douze points à l'appui des Objectifs du Millénaire pour le Développement, doc COM(2010)159 final, 21 avril 2010, y Council Conclusions on the Millennium

del sector privado para promover el desarrollo humano, preocuparse especialmente de la fragilidad y ocuparse del desarrollo demográfico, el cambio climático y la energía más intensamente.

Junto a ello, la Comisión y los Estados miembros impulsan decididamente la Declaración de París de 2005 y el Plan de Acción de Accra de 2008 en pro de la eficacia de la Ayuda, y que comporta una armonización de prácticas de ayuda por parte de los donantes, un mayor respeto a los deseos de los beneficiarios (apropiación), una ayuda más orientada a resultados (focalizando recursos) y un sistema de rendición de cuentas recíproca donantes/receptores, así como la división de trabajo entre los donantes y el desligamiento de las ayudas¹⁸ que supone, además, retos para los mecanismos y estructuras de cooperación existentes, para el funcionamiento de las agencias bilaterales y multilaterales, y para el diseño y la ejecución de las políticas de cooperación.

Con este impulso en pro de los ODM y con la adhesión a la agenda internacional sobre la eficacia de la ayuda, con sus compromisos comerciales y con la promesa de sus Estados miembros de ir aumentando su volumen de ayuda financiera al desarrollo pese a la situación actual de crisis, así como con su deseo de emplear su ayuda en línea con los valores que la UE defiende en el Tratado de Lisboa, la UE actúa y coordina a sus Estados miembros para que actúen en congruencia con las grandes líneas actuales de la ayuda que, sin embargo y como el CAD teme, no es respetada, hoy, por todo el mundo, pues hay países donantes como China o Venezuela que parecen actuar a contracorriente de estos principios internacionalmente adoptados, sobre todo, en lo que respecta a la condicionalidad democrática.

Al mismo tiempo y como consecuencia de la crisis económica y de la diferente percepción que algunos de los Estados miembros de la UE tienen sobre la eficacia comparada de la ayuda efectuada a través de los instrumentos europeos, de su propia ayuda bilateral o de los fondos manejados por organismos financieros multilaterales, la deseada actuación de la UE como un único actor global de cooperación en desarrollo está aún lejos de ser una realidad, pues no solo hay una política europea y 27 políticas de los Estados miembros sino numerosísimas acciones de entidades subestatales, ayuntamientos y ONG europeas de desarrollo que hacen muy difícil el “desiderátum” de una acción europea unificada en lo que no sean las áreas cubiertas por la política comercial común y la política pesquera común, frentes, estos dos, en que la propia naturaleza de la UE obliga a una total unidad de acción respecto a los países en desarrollo.

Development Goals for the UN High Level Plenary Meeting in New York and Beyond, 3023rd Foreign Affairs Council, Luxembourg, 14 June 2010.

18. European Commission: The EU Operational Framework on Aid Effectiveness, November 2009.