

Francesc Granell\*

# LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

*Pese a que el Tratado de Maastricht establece la necesidad de coordinar las acciones de cooperación al desarrollo dentro de la Unión Europea, hoy por hoy la Unión cuenta con 26 políticas oficiales en este campo, como de hecho se reconoce en el amplio informe preparado por la Comisión para la Asamblea de Naciones Unidas de diciembre de 2005, en la que se comprometieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el horizonte temporal de 2015. En este artículo se analiza la política de cooperación del desarrollo de los países miembros de la UE, así como los esfuerzos que realiza la Comisión para dotar de entidad a la política comunitaria en este campo, en la idea de que una mejor coordinación y complementariedad de las políticas nacionales mejoraría notablemente el impacto de la acción comunitaria y la visibilidad de la ayuda prestada.*

**Palabras clave:** integración europea, políticas comunitarias, ayuda al desarrollo.

**Clasificación JEL:** F02, F35, O19.

## 1. Una Unión con 26 políticas

Después de una amplia consulta a Gobiernos, sociedad civil y numerosos actores europeos y extraeuropeos formulada por la Comisión en 2005<sup>1</sup> está cada vez

más claro que una «auténtica política coordinada» de cooperación al desarrollo es un deseo ampliamente compartido por los ciudadanos de la Unión. Por eso la Comisión Barroso ha impulsado un «consenso europeo» que, aprobado por el Consejo en noviembre de 2005, dará una imagen bastante más unificada que la que actualmente existe.

Hoy por hoy sigue tratándose de una aspiración. Pese a la necesidad de coordinación identificada en el Tratado de Maastricht con respecto a las acciones de cooperación al desarrollo, la Unión cuenta con nada menos que 26 políticas oficiales en este campo como de hecho reconoce el amplio informe preparado por la Comisión en preparación de la Asamblea del Milenio+5 que en septiembre de 2005 ha convocado en Nueva York a la

---

\* Catedrático de Organización Económica Internacional. Universidad de Barcelona.

El autor fue Director de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea entre 1989 y 2002.

Este artículo deriva del contenido de su libro, *La coopération au développement de la Communauté Européenne*, Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Bruxelles (Collection Commentaire J. Megret), 2005.

<sup>1</sup> EUROPEAN COMMISSION, DG Development: *Report on the Public Consultation on the Future of EU Development Policy*, Bruselas, junio de 2005.

mayoría de los miembros de las Naciones Unidas que en el 2000 se comprometieron con los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el horizonte temporal de 2015<sup>2</sup>.

Los europeos, por su parte, dan soporte pecuniario a miles de esfuerzos solidarios de ONG y de entidades subestatales de todo tipo que tratan de ayudar a los países pobres o a las poblaciones de estos países pobres a salir de su situación de pobreza.

Si se compara este esfuerzo pecuniario con el montante global que destinan a tal actividad los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) la posición que ocupa la Unión es preponderante. En 2004 el total ascendió, según datos del CAD, a 78.600 millones de dólares de los cuales 42.900 millones (un 55 por 100 del total) tuvieron su origen en los 15 Estados de la Unión que eran a su vez miembros del mismo<sup>3</sup> en tanto que 19.000 provenían de Estados Unidos y 8.850 del Japón que son, por este orden, los dos primeros donantes individualizados. Ambos se ven seguidos a muy corta distancia por Francia que es, con unos 8.500 millones, el primer donante europeo. La ayuda al desarrollo canalizada colectivamente a través de la Comunidad Europea por sus Estados miembros se situó, en 2004, en los 8.600 millones de dólares.

Esto quiere decir que la Comunidad Europea como tal administra el 20 por 100 de los recursos que los ciudadanos de la Unión ponen a disposición de los países en desarrollo y quiere decir también, *a sensu contrario*, que el restante 80 por 100 es canalizado a través de vías bilaterales o a través de organismos internacionales, financieros o no financieros, de los que los países euro-

peos forman parte y respecto a los cuales aportan unos recursos muy superiores a lo que es su participación en el producto mundial bruto<sup>4</sup>.

Para explicitar esta división de canales de ayuda, y usando el caso español, puede verse, de acuerdo con los datos del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que el 59 por 100 de la española se canaliza a través de acciones bilaterales del Gobierno o del resto de actores de desarrollo previstos en la Ley de Cooperación. Un 7,5 por 100 del total consiste en las aportaciones españolas al Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el 19,5 por 100 viene dado por las aportaciones a la parte del presupuesto general de la Unión que se dedica a la cooperación al desarrollo, el 10 por 100 lo integran las aportaciones a las ventanillas normales y blandas de las instituciones internacionales de carácter financiero (BIRF, BID, etcétera) y el 4,5 por 100 restante se entrega al sistema de Naciones Unidas y a otras instituciones internacionales no financieras para sus tareas de ayuda al —en expresión de Alfred Sauvy— Tercer Mundo. Las «peculiaridades» de la ayuda española al desarrollo no han cambiado fundamentalmente en los últimos años como tampoco lo han hecho las del resto de los Estados miembros de la Unión a pesar de las críticas formuladas por el CAD o por las ONG de desarrollo al respecto<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> «EU Report on Millenium Development Goals 2000-2004: EU contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event», Brussels, *Commission Staff Working Document*, 12 abril 2005.

<sup>3</sup> Los diez Estados que en mayo 2004 ingresaron en la Unión no son todavía miembros del CAD. De hecho han tenido, desde que cayera el muro de Berlín y hasta ahora, una muy escasa predisposición a ayudar a los países pobres. El principal donante de entre ellos es Polonia cuya AOD ascendió, en 2004, a 124 millones de dólares tras haber contribuido a su parte de ayuda al desarrollo en el presupuesto general de la Unión. Esta cifra no representa, ni siquiera, el 10 por 100 del monto de la española.

<sup>4</sup> Ello es especialmente cierto respecto a las instituciones de Bretton Woods en donde el sistema de cálculo de cuotas establecido a finales de la Segunda Guerra Mundial sobrevalora el peso de los países europeos en el conjunto mundial. Valga como ejemplo que hasta la corrección por Hong Kong, China tenía una cuota inferior a la de Holanda.

<sup>5</sup> Esto puede comprobarse si se comparan los problemas que se ponían de relieve en el primer artículo escrito sobre la materia: F. GRANELL: «La ayuda española a los países en desarrollo», *Revista de Estudios Internacionales*, 1980, páginas 673-701; el estudio *Estrategia para la Cooperación Española* que dirigió, para la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, el profesor José Antonio Alonso en 1999 y el contenido de los estudios preliminares a la elaboración de los diferentes capítulos del Plan Director para la Cooperación española 2005-2008 que realizamos una serie de autores por encargo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en 2004. El *Boletín de Información Comercial Española* publica

Esto significa que cuando hablamos de política de cooperación al desarrollo de la Comunidad no podemos olvidar que ésta es solamente una parte —y no la principal— de lo que los europeos dan a favor de los países pobres lo cual no es, desde luego, extraño si pensamos que tanto el Tratado de Maastricht como el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa —en incierto proceso de ratificación tras los «noes» francés y holandés— reconocen que dicha política comunitaria es complementaria de la que llevan a cabo los Estados miembros de la Unión.

Dicho esto, debe quedar claro, además, que los diferentes Estados miembros tienen un muy diferente grado de «sensibilidad» respecto a lo que dan o deben dar a los países pobres. A los europeos nos gusta subrayar que el esfuerzo de ayuda de los Estados Unidos es de solamente el 0,16 por 100 de su Renta Nacional Bruta y el del Japón del 0,19 por 100. Por el contrario los 15 países de la Unión miembros del CAD están a un nivel promedio del 0,36 por 100 y en el Consejo Europeo de Barcelona de 2002, previo a la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, la Unión se comprometió a avanzar hacia el 0,39 por 100 en 2006. Esto exigirá un considerable esfuerzo por parte de algunos de los Estados miembros menos magnánimos respecto a los países en desarrollo y de todos los nuevos miembros de la UE, muy alejados de tal objetivo sin excepción alguna.

Entre los Estados miembros Suecia, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo sobrepasan ampliamente el mítico objetivo del 0,7 por 100 mientras que Italia, Grecia, España y Austria quedan muy abajo en el *ranking* de donantes en términos de porcentaje de la Ayuda Oficial al Desarrollo en relación a su nivel de renta.

Las estadísticas del CAD<sup>6</sup> ponen, por otra parte, de manifiesto que además de un muy diferente nivel de esfuerzo en ayuda al desarrollo, cada uno de los Estados miembros tiene orientaciones geográficas distintas para su ayuda, en función tanto de su historia como del peso de su opinión pública y, ¿por qué no reconocerlo?, del peso de sus intereses comerciales y de sus inversiones internacionales. Superfluo es referirse aquí a la proclividad francesa respecto a los países francófonos, a la británica respecto a la Commonwealth o a la de los países ibéricos respecto a Latinoamérica y al Mediterráneo<sup>7</sup>.

Algunos miembros de la Unión tienen, además, una gran proclividad a realizar contribuciones voluntarias a las ventanillas blandas de ciertos organismos financieros internacionales y a agencias de Naciones Unidas implicadas en la provisión de «Bienes Públicos Globales»<sup>8</sup> y en impulsar la consecución de los «Objetivos de Desarrollo del Milenio». Hay también notables diferencias respecto al grado de apertura a los emigrantes externos que muestran los países comunitarios (incluso dentro de los límites establecidos por Schengen) y respecto al volumen de inversiones privadas que sus empresas transnacionales canalizan hacia el Tercer Mundo en esta difícil compaginación entre los objetivos de los Gobiernos receptores y los deseos de los accionistas de tales empresas multinacionales siempre presentes.

---

anualmente un análisis de los flujos de ayuda española al desarrollo. Para la conexión CAD/ayuda española, véanse F. GRANELL, «España y el Comité de Ayuda al desarrollo de la OCDE», en el número 0 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, primavera-verano de 1997, y J. A. ALONSO, «La cooperación española en las evaluaciones del CAD», *ibid.*, número 11, otoño-invierno de 2003. La Cooperación española al desarrollo se benefició desde el primer momento de lo que la CE había experimentado en la materia (*vid.* F. GRANELL, «La España comunitaria y la cooperación al desarrollo», en *Revista Valenciana de Hacienda Pública*, número 14, mayo-junio 1991) por mucho que al principio existiera la obsesión de vincular la ayuda al desarrollo con la promoción de las exportaciones españolas (*vid.* F. GRANELL, «El aprovechamiento de la ayuda comunitaria al desarrollo por las empresas españolas», en el número de febrero de 1991 de la *Revista Información Comercial Española*).

---

<sup>6</sup> Que aparecen anualmente en el *Development Co-operation Report* publicado por la OCDE en su DAC Journal.

<sup>7</sup> Ello ha repercutido en la orientación de la acción externa de la Unión tras cada una de las ampliaciones. Véase, por ejemplo, A. TOVIAS, *Foreign Economic Relations of the European Community: the Impact of Spain and Portugal*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, 1990.

<sup>8</sup> I. KAUL *et al.* (eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press para el PNUD, 2003.

Todo ello sirve para confirmar que, lejos de poder hablar de una política comunitaria de cooperación al desarrollo, mejor debería hablarse de 26 políticas, lo cual no ayuda, por descontado, a que la Unión pueda tener el peso estratégico que, de actuar conjuntamente, podría llegar a alcanzar como potencia civil mundial de primer orden.

Es obvio que la falta de una acción común resulta todavía más flagrante en otros ámbitos como en el monetario en el que la existencia del euro debería haber generado importantes cambios en la posición comunitaria en el FMI y en otros foros. Ahora bien, en el terreno de la cooperación al desarrollo numerosas propuestas de la Comisión y resoluciones del Consejo de Ministros han concordado, a lo largo de muchos años, en que a través de una mejor coordinación y complementariedad de las políticas nacionales mejoraría notablemente el impacto de la acción comunitaria en el Tercer Mundo y la visibilidad de la ayuda prestada<sup>9</sup>. El informe de la Comisión de julio de 2005 reitera, una vez más, esta idea y el actual comisario de Desarrollo y Acción Humanitaria en la Comisión Barroso, el belga Louis Michel, confía en que el Consejo permitirá nuevos avances en este sentido tras confirmar la comunicación elaborada por la Comisión en respuesta a la mencionada consulta<sup>10</sup>.

## 2. La progresiva definición de «una» política comunitaria

Las ambiciones de quienes quieren una Europa que ofrezca una imagen global frente al mundo han presionado siempre a favor de la existencia de una «auténti-

ca» política comunitaria de cooperación al desarrollo que no sea la simple adición de las políticas nacionales sino que tenga un valor añadido extra a la mera suma de las acciones de cada uno de los Estados miembros. Es por esto por lo que ya desde sus orígenes en los años cincuenta y más específicamente desde su primera ampliación con el ingreso del Reino Unido en 1972-1973, la Comunidad ha tratado de generar una política de cooperación autónoma, si bien respetando el hecho de que ésta sea solamente «complementaria» a la que llevan a cabo los Estados miembros.

El proceso para llegar a esa política comunitaria no ha sido fácil y ha resultado, además, lento y trabajoso pese a que la opinión pública europea —según ha detectado reiteradamente el *Eurobarómetro*— ha estado siempre a su favor. Los *inputs* que se han ido acumulando para que la política comunitaria fuera articulándose hasta llegar a su actual nivel de «universalidad geográfica» y de «sofisticación en instrumentos y agenda» han respondido a circunstancias históricas y a situaciones muy variadas que se reseñan a continuación.

### La primera etapa: el peso del pasado colonial

Los primeros mimbres con los que se contó para abordar una política comunitaria fueron dos: la política comercial común, que permitió ir definiendo un acceso diferenciado preferencial para las exportaciones de ciertos países pobres, y la tozudez de Francia que insistió en «comunitarizar» parcialmente las ayudas financieras y técnicas que venía otorgando a sus colonias africanas desde antes de iniciarse el proceso integrador europeo. Fue, efectivamente, Francia quien planteó, tardíamente en el curso de las negociaciones para la elaboración del Tratado de Roma —en Venecia, en 1956—, la idea de asociar a los territorios coloniales de ultramar a la futura Comunidad. Alemania, que en principio se oponía a tal iniciativa —pues no en vano había perdido sus colonias tras la Primera Guerra Mundial— debió inclinarse ante la postura francesa, que estaba apoyada por Bélgica, Italia y Holanda que tenían, a su vez, territorios de Ultra-

<sup>9</sup> Véase, al respecto, F. GRANELL, la obra ya mencionada sobre *La Coopération au développement de la Communauté Européenne*, Bruxelles, Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Bruxelles, 2005.

<sup>10</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Proposal for a Joint Declaration on the European Union Development Policy*, «The European Consensus», doc COM(2005)311 final, del 13 de julio de 2005.

mar que proponer. Es así cómo se decidió elaborar la parte IV del Tratado de Roma referida a la asociación de 31 territorios y países de Ultramar y que regulaba las relaciones comerciales entre ellos y la Comunidad y definía el principio del establecimiento de una contribución financiera comunitaria a las inversiones públicas en estos países. Ésta fue la base del primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que se dotó —al margen del presupuesto regular de la Comunidad— con aportaciones directas de los Estados miembros hasta un total de 581,3 millones de «unidades de cuenta» y con una clave de reparto diferente.

Ello significa que la cooperación al desarrollo no formaba parte del diseño inicial de la Comunidad Económica Europea y que tal cooperación, geográficamente muy limitada, sólo se introdujo poco antes de la firma del Tratado en Roma. Esto resulta, por otra parte, bastante lógico si pensamos que a mediados de los años cincuenta los conceptos de ayuda internacional estaban aún muy poco vertebrados, lo cual venía corroborado por el hecho de que el Banco Mundial —creado por las presiones de Keynes ante el triunfo del plan White norteamericano en Bretton Woods— se había preocupado hasta entonces mucho más de la reconstrucción de los países europeos que de ayudar a países pobres.

La mayoría de los 31 países y territorios asociados a la CEE accedieron a la independencia y, salvo Guinea, los 18 nuevos Estados independientes —todos ellos francófonos excepto Somalia— solicitaron entablar negociaciones para la firma de un acuerdo de asociación que consolidara la relación privilegiada con la Comunidad, que habían obtenido a través de la parte IV del Tratado de Roma. Esto llevó al primer convenio de Yaundé que estuvo en vigor de 1965 a 1970. Su correspondiente FED (el II) recibió una dotación de 730 millones de unidades de cuenta (de los que 64 lo fueron a través del Banco Europeo de Inversiones —BEI—). El régimen de acceso comercial era favorable, también, a los países asociados, pero lo más importante fue la creación de instituciones comunes que, con los cambios a que ha obligado el tiempo, subsisten todavía hoy como institu-

ciones paritarias del acuerdo de partenariado de Cotonou, que es ahora el que vincula a la Unión con sus asociados. Al margen de este grupo, nueve territorios de Ultramar (PTOM) siguieron beneficiándose de un régimen de asociación y ayudas del FED. Tras las ampliaciones de la Comunidad, los PTOM son hoy 20 territorios dependientes de Francia, Reino Unido, Dinamarca y Holanda.

Debe tenerse en cuenta, además, que a mediados de los años sesenta la cooperación al desarrollo se había empezado a poner de moda en razón de las demandas formuladas por los países que habían accedido a la independencia, por la cristalización de las ideas de los países no alineados y por el hecho de que la Guerra Fría estimulaba el que las principales potencias se mostraran predispuestas a ayudar a los pobres a que se alinearan en su bando. Desde un punto de vista multilateral, la introducción de la parte IV del GATT, por la que no se esperaba reciprocidad de los pobres, y el establecimiento de la UNCTAD tras la conferencia de Ginebra de 1964, así como otras iniciativas de ciertas agencias de Naciones Unidas, el establecimiento de los Decenios para el desarrollo y la aparición de nuevas instituciones financieras de desarrollo constituyeron un caldo de cultivo al que la Comunidad de «Seis» no podía permanecer indiferente. Sobre todo si se tenía en cuenta que Europa se había recuperado de los horrores y destrucciones de la Segunda Guerra Mundial superando el negro período en que sólo levantó cabeza como consecuencia del Plan Marshall y del esfuerzo intraeuropeo de cooperación a través de la OECE y la Unión Europea de Pagos.

El paso a un segundo convenio de Yaundé entre los «Seis» y los países EAMA y su correspondiente III FED (1970-1975) tuvo que afrontar dificultades, pues tanto Alemania como Holanda mostraron un gran desinterés por continuar con el sistema, debido a que el «retorno» que sus empresas obtenían de las licitaciones abiertas con cargo al FED era muy bajo a tenor de los ligámenes de las empresas de estas ex colonias con las antiguas metrópolis. Desde un punto de vista

político, el convenio de Yaoundé suscitaba recuerdos neocoloniales y los panafricanistas no veían interesante mantener un trato más favorable en favor de solamente algunos de los países africanos. Fue en base a estas críticas por lo que sendos acuerdos de asociación se firmaron, también, con Nigeria (que no llegó a aplicarse por la guerra de Biafra) y con tres países este-africanos (convenio de Arusha, 1969, con Kenia, Uganda y Tanzania). A diferencia del convenio de Yaoundé, estos dos no incluían ayuda financiera y técnica y se limitaban a establecer una serie de elementos de preferencia comercial y algunos elementos de relación institucional.

**Los primeros balbuceos hacia la mundialización de la ayuda comunitaria: SPG, ayuda alimentaria, acciones ONG y ampliación del número de países ACP asociados**

A estos instrumentos de cooperación, geográficamente limitada a las antiguas colonias y a los territorios de Ultramar todavía dependientes, vinieron a unirse a finales de los años sesenta y principios de los setenta otros dos instrumentos de cooperación con cobertura para todos los países en desarrollo: la ayuda alimentaria financiada a través del presupuesto general de las Comunidades Europeas (y no del FED) y el esquema comunitario de preferencias generalizadas en favor de las manufacturas del Tercer Mundo (SPG).

La ayuda alimentaria empezó en 1968 como consecuencia de las obligaciones que la Comunidad contrajo al adherirse al Convenio Internacional de Cereales y Ayuda Alimentaria, firmado en 1967. Desde entonces, y con las correspondientes modificaciones dictadas por el cambio de las circunstancias internacionales y las modificaciones de la política agrícola común, la ayuda alimentaria está plenamente incorporada al panel de instrumentos comunitarios habiendo llegado, en algunos momentos, a representar el 25 por 100 del esfuerzo de cooperación al desarrollo. Desde 1996 se ha convertido formalmente en un mecanismo para lograr la seguridad

alimentaria de los países en desarrollo, algo que cae muy lejos del mero suministro de excedentes alimentarios comunitarios —que era la concepción prevista en los años sesenta— y que en determinados casos desincentivaba la producción local de alimentos, agravando la dependencia alimentaria externa. Recuerdo perfectamente las discusiones que teníamos mensualmente en el Comité de Ayuda Alimentaria que presidí durante bastante tiempo. La Comisión trataba de proponer ayudas que no desincentivaran las producciones locales pero algunos Estados miembros insistían machaconamente en que se dieran ayudas a ciertos países de su «órbita» y se obstinaban en que la Comunidad entregara ciertos productos que eran, precisamente, los que ellos tenían en excedente exportable.

El establecimiento del esquema comunitario de Preferencias Generalizadas en favor de las manufacturas del Tercer Mundo fue, por otra parte, una aplicación directa de la competencia comunitaria en materia de política comercial y que hasta la puesta en marcha de las decisiones de la UNCTAD, en 1971, sólo había encontrado acogida en la Comunidad respecto a los países asociados cubiertos por la parte IV del Tratado de Roma. El esquema fue, y es, en cambio un mecanismo autónomo en favor de los países en desarrollo que sigue existiendo tras haber sufrido, esto sí, una serie de modificaciones. Las reducciones arancelarias derivadas de las rondas multilaterales del GATT (hoy OMC) han reducido el arancel externo común en su nivel de «cláusula de la nación más favorecida» y ello ha provocado una erosión en el significado de la preferencia.

Con la mirada puesta en la que debía ser su primera ampliación (tras el Tratado ampliatorio de Luxemburgo de 1972 que abriría las puertas comunitarias a Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda en 1973) y en vista del debate entre Francia —que quería seguir con un sistema de asociación— y Alemania y Holanda —que preferían mundializar el esfuerzo de cooperación más allá de lo que ya significaban la ayuda alimentaria y el SPG— la Comisión presentó su primer memorándum sobre la po-

lítica de desarrollo<sup>11</sup>. En él defendía el régimen de asociación pero abría prudentemente la puerta a otros países no asociados si bien con una cooperación financiera y técnica que de momento se circunscribiría a acciones de promoción comercial y de cooperación regional entre países en desarrollo.

Este memorándum y su plan de acción hicieron posible que la cumbre de París de octubre de 1972 —en que se reunieron los jefes de Estado y de Gobierno de los Seis y los países candidatos a la primera ampliación —que ya habían firmado sus actas de adhesión aceptando el «acervo comunitario»— decidiera que la Comunidad fuera creando progresivamente una política de cooperación al desarrollo a escala mundial.

El establecimiento de la posibilidad de que las ONG europeas de desarrollo obtuvieran cofinanciación con cargo al presupuesto comunitario —desde 1976— para llevar a cabo acciones de cooperación en cualquier país en desarrollo rompió en parte, también, el monopolio de las antiguas colonias en su acceso a los fondos comunitarios aunque el lastre del pasado colonial siguió siendo fundamental en el conjunto de las acciones comunitarias. El área de las ONG fue de las primeras de las que me hice cargo cuando llegué a Bruselas en 1989. El «movimiento ONG» estaba entonces muy poco desarrollado en España, si exceptuamos algunas ONG de la Iglesia activas en el Tercer Mundo a través de las Misiones y de la ayuda alimentaria. Recuerdo la labor de difusión de las cofinanciaciones comunitarias que hice en España y la contribución a la creación de plataformas de ONG hoy perfectamente arraigadas contando para ello con la colaboración de dos funcionarios españoles, Germán Granda y Orlando Paleo, y con el esfuerzo de Lluís Magriñà, entonces director de Intermón, que desde el in-

greso de España a la Comunidad se había incorporado al Comité de Enlace de las ONG<sup>12</sup>.

En aplicación de las opciones abiertas en favor de los países pobres de la Commonwealth por el tratado de ingreso a la Comunidad de Gran Bretaña, Irlanda, Noruega y Dinamarca (nunca ratificado por Noruega) y tras un amplio debate entre países francófonos y anglófonos, se concluyó el primer convenio de Lomé entre 46 Estados de África, Caribe y Pacífico (países ACP) y los nueve Estados miembros de la Comunidad. Además de las ventajas comerciales y de la cooperación económica y técnica ya antes establecidos en Yaundé, el nuevo convenio introdujo el Stabex como mecanismo de compensación de pérdidas por ingresos de exportación de los países ACP y llevó aparejado el IV Fondo Europeo de Desarrollo de 3.124 millones de unidades de cuenta como subvenciones y de 390 millones para préstamos del BEI. Los Países y Territorios de Ultramar (PTOM), cuyas relaciones exteriores estaban en manos de Francia, Dinamarca, Holanda y Reino Unido, quedaron asociados a la Comunidad a través de una decisión autónoma paralela y recibieron donaciones del FED y préstamos del BEI.

Desde entonces, el convenio de Lomé fue renovándose periódicamente. El IV convenio, establecido para 1990-2000, fue modificado al final de su primer quinquenio de vigencia según se había convenido a través del acuerdo firmado en Mauricio el 4 de noviembre de 1995. El convenio, cuyo octavo FED (1995-2000) fue dotado de 12.967 millones de ECUs a los que hay que añadir 1.658 millones a través del BEI, fue el último de la serie de Lomé (numerado como IV bis) en torno a los cuales se organizó hasta el 31 de marzo del 2003 lo más sustancial de la cooperación entre los 15 Estados miembros de la Unión y 77 países ACP. A partir del 1 de mar-

<sup>11</sup> *Memorandum de la Commission sur une politique communautaire de coopération au développement* de 27 de julio de 1971, completado por el programa de acción de 2 de febrero de 1972. La Comisión ha publicado, luego, otros memorándums sobre la materia en 1974, 1982, 1992, 1996, así como la importante comunicación de abril de 2000. En 2005, el Consejo debe pronunciarse sobre esta Comunicación.

<sup>12</sup> Véase, al respecto, B. AMAT, «La cooperació al Desenvolupament», en F. GRANELL, V. POU y M. A. SÁNCHEZ FERRIZ (dir.), *Catalunya dins la Unió Europea*, Barcelona, Edicions 62, 2002 y F. GRANELL, «Las ONGs y el desarrollo: la experiencia de la CE», en el número de febrero de 1992 de la *Revista Información Comercial Española*.

zo del 2003 es el Acuerdo de Partenariado de Cotonou, firmado en la capital del Benin el 24 de junio del año 2000, el texto fundamental<sup>13</sup>. Aunque pueda parecer anecdótico esta ubicación fue la tercera opción ya que la capital de Togo era inelegible por falta de un Gobierno democrático y Fiji que debía acoger la ceremonia quedó inhabilitado por el estallido de un inoportuno golpe de Estado. En tiempos de condicionalidad democrática hubiera sido inadmisibles simbolizar un acuerdo de partenariado, y en el que la democracia es un aspecto fundamental de la relación, con el nombre de la capital de un país sin democracia.

Siguiendo con la tradición iniciada en 1958, los financiamientos en favor de los países ACP previstos en el acuerdo de partenariado de Cotonou (financiación de ajuste estructural y proyectos nacionales y regionales, etcétera) son cubiertos por el FED que continúa al margen del presupuesto general de la Unión, nutrido por las aportaciones directas de los Estados miembros según un reparto pactado por los mismos. El acuerdo de Cotonou va a estar en vigor 20 años y las financiaciones para el primer quinquenio son cubiertas por el noveno FED que tiene una dotación de 16.000 millones de euros. En el contexto de la discusión sobre las perspectivas financieras 2007-2013 se ha debatido si debía existir un décimo FED al que ya aportarían los Estados miembros ingresados en la Unión en mayo de 2004 o bien si el paquete financiero FED pasaría a englobarse en el presupuesto general de la Unión. El Parlamento Europeo y la Comisión deseaban que las aportaciones que hoy hace el FED se financiaran a través del presupuesto pero los países ACP consideraban que con ello perderían la especificidad de que han gozado históricamente y que ya está hoy en día bastante amenazada si tenemos en cuenta que con los nuevos parámetros creados

por la puesta en marcha de la Organización Mundial de Comercio, el sistema de preferencias comerciales unilaterales previstas en los sucesivos convenios de Lomé va a ser sustituido por un sistema de acuerdos de partenariado económico regionales (APEs) previsto en Cotonou. El Consejo Europeo de diciembre de 2005 decidió finalmente la continuidad del FED.

Tal sistema APE se ha empezado a negociar en 2002 y prevé el establecimiento de zonas de libre cambio entre la Unión y grupos de países ACP o países ACP individualizados aunque algunos de los que pertenecen a los menos avanzados podrían no estar obligados a otorgar a la Unión preferencias inversas. Por otra parte, en el acuerdo de Cotonou se han suprimido dos instrumentos que hasta entonces habían sido emblemáticos de la diferencia de trato respecto a los ACP en relación al resto de países en desarrollo: el Stabex y el Sysmin que han quedado sustituidos por apoyos financieros especiales. El acuerdo de Cotonou ha creado, por otra parte, el Fondo de Inversiones administrado por el BEI con lo que la Unión ha vencido su habitual reticencia a otorgar préstamos reembolsables a los países ACP en base al razonamiento de que ello contribuye a aumentar su endeudamiento.

### **La inclusión de otras áreas mundiales en la ayuda comunitaria al desarrollo**

Al margen de la cooperación con los países asociados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) regida por Cotonou y la cooperación con los Países y Territorios de Ultramar dependientes de Francia, Dinamarca, Holanda y Reino Unido, regida por la correspondiente decisión del Consejo de Ministros, la Comunidad inició acuerdos preferenciales con los países mediterráneos en 1969 que han ido posteriormente evolucionando hacia formas de cooperación parecidas al sistema ACP —con sus correspondientes protocolos financieros financiados por dotaciones del presupuesto comunitario y actuaciones del BEI— y que han llegado a constituir un auténtico conjunto coherente a partir de la Conferencia Euromedi-

<sup>13</sup> El grupo de países ACP está actualmente constituido por 44 países del África subsahariana, 4 países del Índico, 15 Estados del Caribe y 13 Estados del Pacífico Sur. Cuba forma parte pero no es signataria del acuerdo. Sudáfrica lo ha firmado pero tiene un acuerdo de librecambio individual.

terránea de Barcelona de noviembre de 1995. Su movilización se realiza en base al reglamento MEDA que —tras una serie de vicisitudes por la disputa greco/turca— quedó aprobado el 15 de julio de 1996. Cubre 11 países del Mediterráneo Sur y los territorios ocupados de Gaza y Cisjordania, si bien el conflicto árabe-israelí dificulta avanzar en la cooperación euromediterránea. Ni la Cumbre de noviembre de 2005 bajo presidencia del premier británico Tony Blair, en Barcelona, ni la primera conferencia de la Alianza de Civilizaciones impulsada por José Luis Rodríguez Zapatero, en Baleares, permiten vislumbrar un cambio radical en cuanto a las limitaciones existentes por más que los diez primeros años del proceso de Barcelona, promovido por Javier Solana cuando era ministro de Asuntos Exteriores y por los comisarios Abel Matutes y Manuel Marín cuando fueron responsable de tal área, haya permitido la creación de un muy amplio tejido de relaciones transmediterráneas de todo tipo<sup>14</sup>.

Las primeras financiaciones para países no asociados y por tanto no cubribles por el FED (los países de Asia y América Latina —comúnmente denominados Países ALA—) sólo encontraron soporte con una dotación geográfica específica que se introdujo en el presupuesto comunitario para el año 1976 con un modesto montante de 20 millones de unidades de cuenta. El comisario de Desarrollo era entonces el francés Claude Cheysson. Resulta superfluo, por lo conocido, referirse al papel fundamental que el ingreso de España y Portugal en la Comunidad supuso para la activación de las relaciones con América Latina<sup>15</sup> con la creación, incluso,

de instrumentos específicos de cooperación, mayores niveles de financiación y una serie de acuerdos específicos que posteriormente se han ido definiendo con determinados países y grupos de países: Grupo Andino, Mercosur, México y Chile. Cumbres Europa-Latinoamérica-Caribe que mezclan países ACP caribeños y latinoamericanos han venido celebrándose desde la reunión de Río de Janeiro de 1999. Durante la segunda Cumbre (Madrid, mayo 2002) el Vicepresidente y Comisario encargado de los temas latinoamericanos Manuel Marín y el entonces presidente del Banco Interamericano de Desarrollo Enrique Iglesias firmaron un acuerdo de cooperación entre la CE y el BID (su texto se incluye en las páginas 399-404 de mi libro citado en la nota preliminar).

Un tema aún no resuelto es el de las ayudas a Cuba como consecuencia de que el nulo avance democrático del régimen salido de la Revolución dio al traste con los esfuerzos realizados por Manuel Marín ofreciendo un acuerdo a Cuba<sup>16</sup> y frustraron el avance de mi propuesta a Fidel Castro —cuando quien esto escribe era director encargado del área caribeña— para conseguir, al menos, que aceptara negociar con la Unión su ingreso en el convenio de Lomé al igual que los países de su entorno. He explicado en un artículo<sup>17</sup> de qué forma intenté convencer a Castro a unas pocas semanas de que la visita del Papa a La Habana a principios de 1998 hacía pensar que el régimen podría ir democratizándose. Recibido por Castro en el Palacio de la Revolución en el contexto de una reunión del Consejo Europeo para el Caribe, convencí al líder cubano que el «nivel democrático» no daba para obtener un acuerdo bilateral pero sí permitiría que

<sup>14</sup> F. GRANELL, *Diez años de proceso euromediterráneo*, Conferencia pronunciada en el acto de apertura del curso académico 2004-2005 de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de la que el autor es miembro numerario.

<sup>15</sup> Véase Á. VIÑAS, *Al Servicio de Europa: Innovación y Crisis en la Comisión Europea*, Madrid, Editorial Complutense, 2005. Á. Viñas, durante un tiempo director para América Latina en la Comisión, hace un excelente análisis del papel jugado por España para introducir el tema latinoamericano contra la tozuda predisposición comunitaria a polarizarse en la ayuda a los ACP. Un efecto colateral de la presencia española fue el ingreso de la República Dominicana y Haití en el grupo

de países ACP y su participación, por tanto, en el convenio de Lomé. Véase, a este respecto, F. GRANELL, «El acceso de Haití y la República Dominicana y de Haití a las ayudas del convenio de Lomé», *Revista de Instituciones Europeas*, septiembre/diciembre de 1991.

<sup>16</sup> A este respecto, Á. VIÑAS, *The European Union and Cuba*, Nueva York, Council of Foreign Relations, Working Group on Cuba, 1995.

<sup>17</sup> F. GRANELL, «Cuba y la UE: del encuadre latinoamericano al ACP caribeño», *Revista española de desarrollo y cooperación*, otoño-invierno 1998-1999.

Cuba se integrara en el convenio de Lomé dado que muchos países ACP no estaban mucho más adelantados que Cuba en la materia. Castro me obsequió con un libro sobre la democracia en Cuba en donde su autor Méndez explicaba los parámetros de alta escolarización y buen nivel sanitario como definidores de la auténtica democracia, y a continuación le dijo al entonces ministro de Asuntos Exteriores Robaina —luego defenestrado por Castro tras enterarse de que los países europeos, especialmente el entonces Ministro español de Asuntos Exteriores Abel Matutes, favorecían su candidatura para sucederle— que si el resto de los países del Caribe formaban parte del acuerdo de Lomé Cuba debía hacer lo mismo. Castro mantuvo tal posición durante un tiempo<sup>18</sup> y Cuba llegó a solicitar entrar en las negociaciones del acuerdo que debía suceder al de Lomé, aunque luego abandonó la negociación con ocasión de la posición europea en una de las condenas a Cuba de las Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En los últimos tiempos las relaciones europeas con Cuba están atravesando un mal momento<sup>19</sup>.

Con respecto a los países asiáticos, las primeras ayudas a la India y a Pakistán constituyeron la base de una política amplia respecto al continente que ha cuajado en un proceso sistemático desde la ASEM celebrada en Bangkok en 1996. Un tema pendiente es el de la incorporación de India a este proceso global aunque la Unión tiene un acuerdo específico con este país. No hay que olvidar respecto a Asia la cautela con que una parte de la industria europea ve la enorme competitividad de las exportaciones de ciertas economías del área y el rápido proceso de crecimiento de tales países tanto desde un punto de vista demográfico, como desde un punto de vista de poder de compra.

<sup>18</sup> F. CASTRO, «Sans Cuba le Caraïbe n'est pas complet», Declaraciones en Granma Internacional, 23 de agosto 1998.

<sup>19</sup> J. ROY describe el cuadro de confrontación, irritación y desilusión en el balance de las relaciones entre la UE y Cuba en su Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series del Centro Europeo de la Universidad de Miami, volumen 4, número 14, octubre de 2004: *The EU and Cuba in the Aftermath of Castro's Fall*. (<http://miami.edu/eucenter/>).

La desaparición del Telón de Acero en 1989 impulsó nuevas líneas de universalización de la cooperación comunitaria a través de las ayudas para la transformación sistémica con los países de la Europa Central y Oriental y los países de la antigua Unión Soviética y Mongolia, así como con los Balcanes, una parte de las cuales ha cesado a consecuencia de la ampliación comunitaria de mayo de 2004 por haberse pensado como ayudas preadhesión. Un aspecto interesante a resaltar en cuanto a las ayudas para los países del Este es que exigió la inclusión de un nuevo artículo en el Tratado de Ámsterdam (art. 181 A) en complemento a los artículos definidores de la cooperación comunitaria al desarrollo que se habían inscrito en el Tratado de Maastricht (arts. 177 a 181).

Una de las consecuencias colaterales de la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría fue la creación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo. La Comunidad Europea como tal pudo por primera vez en la historia ser accionista directo de un banco regional de desarrollo (con el 10 por 100 de su capital).

Con respecto a los países del Este hay que recordar que la quinta ampliación de la Unión, en mayo de 2004, ha implicado no sólo que hayan perdido sus ayudas de preadhesión sino que han debido alinearse con las políticas comunitarias de cooperación al desarrollo. Ello les supone un enorme esfuerzo por su escasísimo nivel actual y está, además, poniendo en peligro que la Unión, en su conjunto, alcance los compromisos financieros de ayuda a que se obligó en el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002 con vistas a la Conferencia de Monterrey de Financiación para el Desarrollo<sup>20</sup>.

Paralelamente a este ensanchamiento geográfico hacia la «universalización», la Comunidad ha ido creando líneas presupuestarias temáticas —además de las ya explicitadas de ayuda alimentaria, soporte a acciones de

<sup>20</sup> F. GRANELL, «Can the Fifth Enlargement weaken the EU's Development Cooperation?», Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series of the Miami University European Union Center, volumen 5, número 24, agosto de 2005 (<http://miami.edu/eucenter/>).

las ONG y de apoyo a países que por no pertenecer al grupo ACP no reciben soporte del FED— para sustentar ciertas actividades y entidades, de acuerdo en muchos casos con las prioridades establecidas en las grandes conferencias internacionales sobre cuestiones de desarrollo (bosques tropicales, democracia, agua potable, SIDA, etcétera). Esta evolución se vio influida decisivamente por la ampliación de la Unión de 12 a 15 miembros, en 1995, como consecuencia de la especial sensibilidad de los países nórdicos por la cooperación con Naciones Unidas y por el peso que sobre las decisiones de la Unión han ido teniendo las sucesivas conferencias de Naciones Unidas sobre cuestiones de desarrollo.

Una cuestión sobre la que tengo una vivencia personal directa fue la de creación de la línea presupuestaria —de cobertura universal— para apoyar la cooperación descentralizada. Antes de llegar a Bruselas había sido director general de Promoción Comercial de la Generalitat de Cataluña en el primer Gobierno de Jordi Pujol y desde tal cargo me había ocupado de intensificar la acción exterior de la Generalitat en todas sus manifestaciones<sup>21</sup>. No comprendía, pues, por qué la Comisión venía cofinanciando acciones de desarrollo a las ONG europeas y no podía, en cambio, cofinanciar acciones que pudieran desarrollar ciudades, regiones, sindicatos, universidades y otros actores potenciales. Como mi jefe de Unidad de ONGs era entonces un belga muy comprensivo de la temática de los gobiernos regionales, se estableció una complicidad que permitió sacar adelante la posibilidad de apoyar la cooperación descentralizada.

### 3. La «sofisticación» de la agenda comunitaria de ayuda al desarrollo

La formación de la política comunitaria hay que relacionarla fuertemente con la progresiva ampliación de la

agenda para el desarrollo y con la evolución que han experimentado las doctrinas mundiales sobre la eficacia de la cooperación al desarrollo que en un principio se confundían con la mera buena ejecución de proyectos relacionados con obras públicas de diversa índole, industria, educación, etcétera<sup>22</sup>, así como con las dudas sobre el impacto que la financiación exterior podía tener sobre la capacidad de un país para desarrollarse<sup>23</sup>. En la actualidad la eficacia de la ayuda está sometida a análisis mucho más refinados en los que se enfatiza la importancia de la buena gestión por los propios países ayudados<sup>24</sup> y en los que se buscan soluciones a los problemas que padecen los países en desarrollo que antes ni siquiera se consideraban (corrupción, buen gobierno, sector privado...) que, en muchos casos, tienen que ver con crisis globales (cambio climático, enfermedades transmisibles, conflictos, inestabilidad financiera, migraciones, corrupción, barreras al comercio, etcétera)<sup>25</sup>. De cara a todos ellos se requieren enfoques, ciclos de análisis y aplicaciones y evaluaciones mucho más sofisticados de lo que era corriente en los años setenta<sup>26</sup> con, además, una focalización creciente en la lucha para erradicar la pobreza<sup>27</sup> y todo ello dentro de un complica-

<sup>22</sup> Paradigmático de este enfoque es el conjunto de análisis que se ofrecen en *World Bank Operations: Sectoral Programs and Policies*, The John Hopkins University Press, 1972.

<sup>23</sup> Un «clásico» en los inicios de esta duda es G. F. PAPANÉK, «The Effect of Aid and other Resource Transfers on Savings and Growth in Less Developed Countries», *Economic Journal*, septiembre de 1972. Desde entonces se ha producido muchísima literatura poniendo en duda la «eficacia» de la ayuda exterior. Puede verse un análisis de la misma en P. COLLIER y D. DOLLAR, *Development Effectiveness: What have we learnt?*, Banco Mundial, 2001.

<sup>24</sup> BANCO MUNDIAL, *Assessing Aid: What works, what doesn't, and Why*, Oxford University Press, 1998.

<sup>25</sup> B. LOMBORG (ed.), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press, 2004.

<sup>26</sup> J. D. MARTINUSSEN y P. E. PEDERSEN (eds.): *Aid: Understanding International Development Cooperation*, Londres, Zed Books, 2003. Con respecto al impacto de la ayuda comunitaria a través de los sucesivos convenios de Lomé puede verse S. WOLF, «EU Aid for ACPO Investment», *Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv Discussion Paper* número 192, 2002.

<sup>27</sup> M. IGLESIA-CARUNCHO, P. JAIME y M. CASTILLO, *Acabar con la pobreza: un reto para la cooperación internacional*, Madrid, IPADE/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2003.

<sup>21</sup> Al acabar dicha etapa de mi vida profesional recogí en un libro algunas de mis experiencias sobre las relaciones externas catalanas. Véase F. GRANELL, *Cataluña, sus relaciones económicas transnacionales y la CEE*, Barcelona, Ed. Vicens Vives, 1986.

do entorno de globalización<sup>28</sup> y de respeto al principio de la apropiación (*ownership*) de las recetas desarrolladas por los diferentes actores de los propios países beneficiarios<sup>29</sup>.

Es preciso recordar, por otra parte, que todos los Estados miembros de la Unión forman parte de Naciones Unidas y de las grandes organizaciones internacionales y que por ello están sometidas a las presiones que en este sentido se derivan de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más en concreto de su Octava meta definidora de un partenariado global para el desarrollo. La Comunidad como tal ha asumido, además, un cierto liderazgo en la definición de las declaraciones y los planes de acción de las principales conferencias internacionales sobre cuestiones que afectan a los países en desarrollo que han tenido lugar desde los años noventa. Mención muy especial requieren la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Avanzados, organizada conjuntamente por Naciones Unidas y la Comunidad en Bruselas de mayo de 2001<sup>30</sup>, la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo de marzo de 2002<sup>31</sup> y, sobre todo, la Ronda de Doha lanzada por la cuarta conferencia ministerial de la OMC en noviembre de 2001 y con la que el actual director general de la OMC y entonces comisario responsable de Comercio, Pascal Lamy, asumió la responsabilidad de conseguir resultados favorables para los países po-

bres<sup>32</sup>, de acuerdo con las ideas de la Comisión Europea y la OCDE de que el comercio es fuente de crecimiento para los países en desarrollo<sup>33</sup> cosa que no es, actualmente, compartida por todos los economistas<sup>34</sup>.

El impacto de la agenda internacional de desarrollo sobre las políticas comunitarias no puede circunscribirse al de estas conferencias, que han desembocado en la «honorabilización» del concepto de trato especial y diferenciado a los países más atrasados de entre los subdesarrollados, y a cuestiones sobre deuda y financiación, así como a mayor acceso a los mercados.

Un *input* fundamental para la progresiva sofisticación de la política comunitaria en sus aspectos sectoriales han sido los resultados de las conferencias sectoriales especializadas convocadas por Naciones Unidas o sus Agencias y la práctica de la gestión de la ayuda derivada no solamente de las evaluaciones de la propia Comisión sobre la efectividad de sus propios programas, sino por los resultados obtenidos por el Banco Mundial y otros donantes bilaterales y multilaterales en la ejecución de sus respectivos planes.

La preocupación por las «cuestiones de género», que hoy constituye una preocupación transversal para todas las acciones de cooperación, irrumpe en la agenda comunitaria como consecuencia del plan de acción derivado de la conferencia de Pekín sobre las mujeres de septiembre de 1995. Las cuestiones de trato diferenciado para los países menos avanzados (PMA) son resultado de los planes de acción aprobados a este respecto por las tres conferencias celebradas respectivamente en

<sup>28</sup> E. ECHART, L. M. PUERTO y J. A. SOTILLO (coords.): *Globalización, Pobreza y Desarrollo*, Madrid, La Catarata, 2005.

<sup>29</sup> Los documentos de estrategia para definir las intervenciones en cada país fracasan si esto no es respetado. Véase T. KILLICK, *HIPC II and Conditionality: Business as before or a New Beginning?*, Commonwealth Secretariat, Workshop on Debt, HIPC and Poverty Reduction, 2000.

<sup>30</sup> Fue la primera y hasta ahora única conferencia de Naciones Unidas organizada por la Comisión y supuso un paso importante en el posicionamiento de la Unión en el sistema internacional. Véase, a este respecto, F. GRANELL, «L'UE et la Troisième conférence des NU sur les pays les moins avancés», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, septiembre de 2001.

<sup>31</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Translating the Monterrey Consensus into Practice: the Contribution by the European Union*, doc COM(2004)150 final, 5 de marzo 2004.

<sup>32</sup> *Why the Doha Round Must be About Development, Remarks by Pascal Lamy to the International Peace Academy*, Nueva York, 6 de noviembre de 2002.

<sup>33</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Trade and Development: Assisting Developing Countries to benefit from Trade*, doc COM(2002)513 final, 18 de septiembre de 2002 y OECD, *The Development Dimensions of Trade*, OECD Policy Brief, octubre de 2001.

<sup>34</sup> Véase la discusión en torno al impacto de la apertura comercial sobre el desarrollo y la creación de desigualdades en L. A. WINTERS, N. McCULLOCH y A. McKAY, «Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far», *Journal of Economic Literature*, marzo de 2004.

París y Bruselas. El mayor peso de las ayudas para los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEDI) traduce la preocupación derivada de la conferencia de Barbados de abril-mayo de 2004 y de la sesión extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 1999. El soporte a las cuestiones medioambientales asume los resultados de la conferencia de Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de junio de 1992 y de la conferencia de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible de 2002. La reorientación de las políticas demográficas desde las concepciones iniciales basadas en viejas estrategias del Banco Mundial hay que atribuir la al plan de acción de la conferencia de El Cairo de septiembre de 1994 y a los resultados de la sesión extraordinaria de la Asamblea General sobre población de junio-julio de 1999.

En otros casos la sofisticación no se produce por la introducción de nuevos conceptos a tener en cuenta de cara a la ayuda, sino en mejoras de gestión, como veremos más adelante, y en los cambios en la manera de plantear las ayudas con un respeto creciente a la voluntad de los países ayudados.

Ejemplos concretos referidos a la evolución de la asistencia al desarrollo son los de las ayudas en los sectores de transportes, educación y sanidad, la transformación de la ayuda alimentaria en una política de mejora de la seguridad alimentaria, la diferenciación entre la ayuda humanitaria de emergencia a corto plazo y la ayuda de cooperación al desarrollo a medio y largo plazo. Veamos algunos puntos sobre los factores que han determinado tal evolución en estos ámbitos.

### Las ayudas en el sector transporte

Desde tiempos coloniales los europeos se han ocupado de establecer redes de transporte en sus colonias, pues la movilización del comercio y las necesidades de accesibilidad al territorio así lo exigían. Después de la independencia de sus excolonias varios países europeos siguieron prestando ayuda para la construcción de carreteras y otras infraestructuras de transporte pero al

no existir una administración nacional de gestión de infraestructuras el mantenimiento resultaba sumamente precario y al cabo de pocos años de realizar la inversión inicial las carreteras habían dejado de ser utilizables. En muchos casos, incluso, el tránsito por carreteras asfaltadas en mal estado resultaba más peligroso y difícil que el tránsito por las anteriores pistas de tierra. En otros casos el espacio asfaltado era parcialmente utilizado para situar mercadillos locales creando problemas de seguridad de todo tipo. En respuesta a tal experiencia y a la del Banco Mundial en la materia, la Comunidad —que de siempre considera al sector transporte como muy importante en tanto que medio de desembolso rápido de sus créditos de desarrollo en un área, además, en que la magnitud de las inversiones suele escapar a las precarias arcas de los países pobres— ha hecho evolucionar su política desde el mero análisis sobre los condicionantes técnicos del proyecto inicial a análisis sobre la sostenibilidad y el mantenimiento de la infraestructura de transporte creada. El jefe de la Unidad de Infraestructuras Antonio García Frago colaboró muy positivamente en esta línea de acción. Es por ello por lo que si no se tiene la certeza de que las estructuras administrativas del país ayudado van a ser capaces de asegurar tal mantenimiento por la vía del presupuesto general del Ministerio correspondiente o por la exigencia de un peaje o un canon sobre combustibles para asegurar la cobertura de los costes de mantenimiento se saca a licitación no sólo la construcción de la infraestructura sino su mantenimiento por un período razonable.

### Sanidad y educación

En la etapa en que el consenso de Washington, en su búsqueda del equilibrio presupuestario a toda costa, había hecho declinar los gastos sociales, la política comunitaria intentó desmarcarse claramente de las líneas ortodoxas preconizadas por las Instituciones de Bretton Woods y dar un apoyo decidido a los sectores sociales (fundamentalmente salud y educación) que de otra manera quedaban marginados en los presupuestos de los

países pobres por la falta de capacidad de *lobbies* de sanitarios y maestros en evitar que se recortara el gasto en sus respectivas áreas de gestión. Manuel Marín y después João de Deus Pinheiro, como comisarios de Desarrollo, mostraron una enorme preocupación por este tema y fueron frecuentes las discusiones que se tuvieron con el Banco Mundial a este respecto. Ahora que los conceptos del consenso de Washington han mostrado su falta de adecuación para resolver los problemas del subdesarrollo<sup>35</sup> la gran preocupación de la Comunidad en relación a estos sectores es la sostenibilidad de las infraestructuras creadas. Una escuela, un hospital o un simple centro de atención primaria no tienen viabilidad si no se prevén sus gastos corrientes de funcionamiento y si no existe un personal adecuado para su gestión y aprovechamiento. La vandalización de equipos en hospitales financiados (hay que recordar aquí el ejemplo del de Belice, que se convirtió en un inmenso quebradero de cabeza para el entonces jefe de Unidad del Caribe Miguel Forcat) o su falta de operatividad por su excesivo nivel técnico o por la carencia de servicios post-venta para sus equipos o la simple falta de maestros para que las escuelas funcionen son hoy preocupaciones que se anteponen a la simple financiación del proyecto inicial como consecuencia de las evaluaciones realizadas sobre la efectividad de proyectos anteriores.

### Ayuda alimentaria *versus* seguridad alimentaria

La política agraria común (PAC) ha sido siempre una de las mayores fuentes de tensión entre la Comunidad y los países subdesarrollados que son a la vez productos alimenticios. Hasta que los procesos de reforma de

la PAC empezaron a limitar los excedentes agrícolas que una desproporcionada política de precios agrarios había generado<sup>36</sup>, la política de ayuda alimentaria comunitaria había consistido —como era el caso de Estados Unidos— en transferir los excedentes a los países en desarrollo con más graves carencias alimentarias. Por esto tenía su base legal en el artículo 37 (referido a la PAC) del Tratado de Roma. Gracias al respaldo financiero que suponía el FEOGA, la ayuda alimentaria llegó a suponer hasta el 25 por 100 del esfuerzo de ayuda externa de la Comunidad. A partir de los análisis de la FAO y del Programa Alimentario Mundial, así como de diversas ONG —de finales de los años ochenta en relación a la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1992— tal enfoque empezó a tener muchos detractores. Las ayudas gratuitas destruían el incentivo a las producciones agrarias locales y se generaba un círculo vicioso de menor producción. Recuerdo mis conversaciones al respecto con la norteamericana Bertini, directora del Programa Mundial de Alimentos (PAM) cuando la visité, en Roma, al acudir a la capital italiana a inaugurar oficialmente la Delegación ante la FAO que la Comisión estableció bajo la jefatura de Gian Paolo Papa que había sido el primer jefe de la misión comunitaria en Madrid y con quien conjuntamente habíamos planeado la apertura de tal Delegación. La cosa resultaba evidente. Cuando había crisis alimentarias agudas la logística resultaba imposible, pues ni los puertos tenían capacidad suficiente ni las carreteras estaban en condiciones. Al final resultaba que el transporte resultaba más caro que los propios alimentos, lo cual nos hacía estar en permanente discusión con el PAM, organismo puesto en marcha conjuntamente por Naciones Unidas y la FAO. Es por ello por lo que la Comunidad empezó a plantearse abiertamente el problema de la transformación de su ayuda alimentaria en pagos en metálico para adquirir

<sup>35</sup> En un seminario sobre el consenso de Washinton organizado por el CIDOB en el marco del Fórum de las Culturas, Barcelona, 2004, ni el propio Williamson —padre espiritual del consenso— se manifestó en favor de pensar que las terapias recomendadas por el mismo fueran adecuadas a los problemas de los países subdesarrollados. Véase I. OLIVIÉ, «La Agenda de Desarrollo de Barcelona. ¿Es posible un posconsenso de Washington?», en *ARI del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, número 18, febrero de 2005.

<sup>36</sup> Véase M. MILLET, «La PAC y las negociaciones comerciales internacionales», en José Luis García Delgado y María José García Grande (directores): *Política Agraria Común: balance y perspectivas*, Barcelona, La Caixa, 2005.

productos agrarios en zonas con suficiente producción en los propios países ayudados o en países vecinos y en entregas de alimentos que, pagados por los beneficiarios, generaban fondos de contrapartida que podían utilizarse para el desarrollo de los sectores agrarios de los países ayudados. La culminación de esta evolución se produjo en 1996 cuando el «instrumento ayuda alimentaria» se convirtió formalmente en «instrumento seguridad alimentaria» encaminado a hacer disminuir la dependencia alimentaria externa de los países ayudados mediante planes de desarrollo rural y de impulso al sector de la alimentación en los países con carencias al respecto. Solamente así la ayuda alimentaria se ha convertido en un real instrumento de desarrollo, lo cual no implica que se haya desdeñado la utilidad de la entrega física de alimentos en momentos puntuales de crisis aguda por catástrofe natural o causada por el hombre. Yo era, entonces, director para, entre otras cosas, la ayuda alimentaria y quiero recordar aquí el esfuerzo desplegado por Cesar Debén, a la sazón jefe de la Unidad responsable, para dar el impulso final a esta transformación.

#### **Ayuda de emergencia y ayuda al desarrollo: de la diferenciación a la reconciliación**

La Comunidad sintió desde sus inicios la necesidad de ayudar a los países afectados por circunstancias excepcionales y a tal fin inscribió un crédito inicial de 65 millones en el segundo convenio de Yaoundé (1970), aunque el concepto urgencia no apareció sino en el primer convenio de Lomé. A partir de 1971, el presupuesto comunitario había previsto ayudas de emergencia a favor de beneficiarios al margen de los países ACP (refugiados palestinos, inundaciones en diversos países...).

La globalización de la información, con la aparición de cadenas televisivas globales, sensibilizó a la opinión pública sobre los desastres naturales y los conflictos y desastres derivados de la acción del hombre hasta llegar a tales niveles que la Comisión Delors tuvo que crear un mecanismo de respuesta proporcionado a la dimensión

del reto. Recuerdo el enorme esfuerzo que realizaba mi pequeña unidad de Ayuda de Emergencia liderada por Gérard Molinier para hacer frente a todos los problemas que se presentaban. Yo mismo debí estar al pie del cañón hasta altas horas de la noche cuando la invasión de Kuwait por Saddam Hussein nos obligó a llevar a cabo una acción de gran envergadura para repatriar a los obreros asiáticos que trabajaban allí y cuyas vidas estaban amenazadas. Mi unidad contaba con solamente cinco personas y con tales efectivos llegamos a movilizarse acciones de emergencia, a través de la Cruz Roja, Médicos sin Fronteras y otras ONG, como nunca después se ha vuelto a hacer. Aquel conflicto de 1991 fue el desencadenante de la creación de la Oficina Comunitaria de Acción Humanitaria (ECHO). Contando con mi apoyo como director responsable de la unidad Ayudas de Urgencia, entre Peter Pooley, Dominique Dellicour, el jefe del gabinete Marín —el diplomático, José Ignacio García Valdecasas— y yo mismo diseñamos la nueva Oficina de Acción Humanitaria (ECHO) a cuyo frente el comisario de cooperación al desarrollo —Manuel Marín— puso a Santiago Gómez Reino, su antiguo jefe de Gabinete y que por entonces estaba dejando la jefatura de la Delegación de la Comisión en Zimbabue.

En los primeros tiempos la relación entre las unidades de la DG de Desarrollo que se ocupaban de ciertos tipos de ayudas (alimentaria, refugiados, ONG...) no resultaron cómodas, pues no era fácil deslindar la urgencia humanitaria del contenido a medio y largo plazo de ciertas acciones, pero poco a poco las cosas se fueron aclarando y se creó un proceso de concienciación sobre la necesidad de evitar que las acciones de ayuda humanitaria masiva a corto plazo menoscabaran las posibilidades de desarrollo a medio y largo. En este sentido fue ganando puntos la idea de que era necesario establecer criterios para que la ayuda de urgencia no destruyera ni mercados ni incentivos del país que los recibía, pues ello haría más difícil volver a la normalidad. Jacob Houtman, director que provenía del Gabinete Marín, tomó la pluma para poner en negro sobre blanco esta filosofía del *continuum* o vínculo entre las acciones de emergencia y el desarrollo. Nos ex-

plicaba que cuanto mayor era la ayuda gratuita de emergencia menor era el interés de los beneficiarios por salir del paraguas protector del campo de refugiados en el que los habían instalado las organizaciones humanitarias que financiábamos, pues ganarse el alimento fuera de tal instalación podía ser extraordinariamente duro. Con el *continuum* establecimos las bases para que las acciones de emergencia, pensadas inicialmente para salvar vidas en peligro, no desincentivaran la vuelta de la gente a sus actividades normales y contribuyeran, en cambio, a crear las condiciones necesarias para entrar luego en la fase de rehabilitación y más tarde en la de establecimiento de las estructuras normales generadoras de desarrollo a medio y largo plazo. Esto llegó finalmente a concretizarse en 1996 cuando la interdependencia entre una política de ayudas de emergencia que allanara el camino para el posterior desarrollo y una política de desarrollo que hiciera a los países más impermeables a las catástrofes y a los conflictos fue reconocida y alcanzara su madurez.

La prevención de catástrofes y de crisis fue todo un nuevo ámbito de acción para ECHO en el que Alberto Navarro —que había substituido a Gómez Reino al frente de la Oficina— pudo mostrar sus habilidades diplomáticas antes de ser llamado por Javier Solana como jefe de Gabinete cuando el antiguo ministro de Felipe González pasó a ser secretario general del Consejo y Alto Representante para la PESC, cargo que luego dejaría para ser Jefe de la Delegación de la CE en Brasilia hasta su nombramiento como Secretario de Estado para la Unión Europea bajo el Ministro Moratinos en el gobierno del PSOE de 2004.

#### 4. En busca de una mayor eficacia y coordinación para las ayudas comunitarias

Como consecuencia de todas las evoluciones «mundializadoras» y temáticas señaladas, la Comunidad gestiona, en el presupuesto de 2006, un total de 11.603 millones de euros, si se suman las rúbricas 4 y 7 del presupuesto general referidas a acciones exteriores y a la estrategia preadhesión y la parte alícuota correspondien-

### CUADRO 1

#### PRESUPUESTO DE SOLIDARIDAD EXTERNA DE LA UE PARA 2006 (En millones de euros)

<i>Programas preadhesión</i> . . . . .	2.481
<i>Acciones temáticas</i> . . . . .	2.290
Acuerdos de pesca . . . . .	202
PESC . . . . .	63
Ayuda humanitaria . . . . .	500
Ayuda alimentaria . . . . .	440
Acciones ONG . . . . .	200
Otras . . . . .	885
<i>Acciones geográficas</i> . . . . .	3.332
América Latina . . . . .	320
Asia . . . . .	823
Mediterráneo y Oriente Medio . . . . .	1.111
Balcanes . . . . .	523
Europa Oriental y Asia Central . . . . .	555
<i>Países ACP (parte anual FED)</i> . . . . .	3.500
<b>Total</b> . . . . .	<b>11.603</b>

FUENTE: COMISIÓN EUROPEA, *Anteproyecto de presupuesto general para el ejercicio financiero 2006*.

te a dicho año del noveno FED quinquenal. Si añadimos el esfuerzo financiero post Sunami y el paquete de ayuda de reconstrucción para Irak a que se ha comprometido, todo ello supone que casi un 10 por 100 del presupuesto se destina a solidaridad externa (ver Cuadro 1).

Es por estas magnitudes por lo que la Comisión está sometida a una fuerte presión de buena gestión financiera y temática por parte de los Estados miembros, sobre todo del Reino Unido y Holanda, que son los países con mejores estudiosos sobre la eficacia de la ayuda. Sin embargo, en el comité del FED y en otros comités se producen muchas veces batallas con respecto a ciertos proyectos en las que se alegan incapacidades de la Comisión cuando en muchos casos lo que preocupa a los representantes de los Estados miembros es que el proyecto se apruebe en términos favorables a las aspiraciones de las empresas de su país, por ganar la licitación

adjudicadora que a continuación se convocará. En otros casos, es cierto, se detectan problemas políticos entre las intenciones de la Comisión al proponer un proyecto y los resultados que la «realidad de las cosas» permite alcanzar. El jefe de Unidad Bartolomé Amat, que impulsó la Fundación Cultural para los países ACP, sufrió en sus propias carnes la batalla por el control de la institución y de sus recursos que protagonizó un conocido embajador de un país ACP.

No cabe, en modo alguno, olvidarse, tampoco, de la influencia que han tenido en los servicios de la Comisión Europea las evaluaciones que de su ayuda ha hecho el CAD<sup>37</sup>. En este sentido, las críticas lideradas por Canadá y Estados Unidos el 1 de octubre de 1998 respecto a las orientaciones generales, tras la institucionalización de la ayuda al desarrollo que supuso la introducción en el Tratado de Maastricht de una serie de artículos reguladores sobre una actividad antes no cubierta por la legislación primaria, forzó a la Comisión a todo un debate sobre la reforma de la gestión que culminó en la comunicación de los comisarios Relex, de 16 de mayo de 2000<sup>38</sup>, que inició un importante proceso con importantes repercusiones sobre la profundización de la programación estratégica y la ayuda exterior, la integración del ciclo de proyectos y la creación de una Oficina (hoy Dirección General) EuropeAid, la desconcentración de la gestión de los proyectos hacia las delegaciones en los países beneficiarios y la aplicación de medidas financieras para evitar retrasos en los proyectos y la acumulación de saldos pendientes de ejecución respecto a las ayudas programadas.

En los últimos años de la débil Comisión Santer, algunos Estados miembros pusieron en tela de juicio la capacidad de la Comisión para administrar la ayuda al desarrollo ante la realidad de unos «restos a liquidar» muy grandes sin tener en cuenta que buena parte de ellos se

debía a la mayor condicionalidad exigida para hacer efectivas las ayudas programadas y a las muchas circunstancias políticas que hicieron imposible seguir con las ayudas a países en conflicto, circunstancias ambas que retardaban los procesos de gasto. Las reformas administrativas emprendidas en los servicios centrales y la desconcentración hacia las delegaciones de buena parte del ciclo de los proyectos, así como unos sistemas rápidos de desembolso por apoyos presupuestarios y contribuciones a fondos globales de Naciones Unidas y el Banco Mundial permitieron —durante la etapa de la Comisión Prodi— que una parte de estas críticas remitieran, a pesar de que el comisario de Desarrollo —el danés Poul Nielson— figurara en todos los *rankings* de comisarios efectuados por revistas especializadas en uno de los últimos lugares y a pesar de que tuvo una testaruda gestión con respecto al Comité de Enlace de las ONG que acabó con esta institución, que debió ser reemplazada por CONCORD en 2003 en circunstancias bastante anormales. Quizá, sin embargo, el modesto enfoque adoptado por el comisario Nielson reconociendo las disfunciones de la cooperación europea y las necesidades de simplificar la gestión de la ayuda<sup>39</sup> ayudaron a acallar no pocas críticas.

Tras el texto del «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, quedó muy claro que la política de cooperación al desarrollo es un instrumento comunitario necesario para hacer de la Unión un auténtico actor global lo cual no va a cambiar por mucho que tal Tratado no llegue a ser ratificado tras los «noes» francés y holandés. Además, con su campaña de consultas culminada en el informe de la Comisión de junio de 2005 antes mencionado, el actual comisario de Desarrollo Louis Michel ha lanzado una ambiciosa comunicación al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Co-

<sup>37</sup> Estos exámenes suelen realizarse cada tres años y la página *web* del CAD reproduce los documentos presentados y los análisis efectuados.

<sup>38</sup> Doc. SEC (2000) 814 de 16 de mayo de 2000.

<sup>39</sup> J. Á. SOTILLO, «La Unión Europea y la definición de su política de cooperación para el desarrollo», *Revista española de desarrollo y cooperación*, primavera-verano de 2004.

mité de las Regiones. En base a ella, el Consejo de Ministros del 22 de noviembre de 2005 aprobó una declaración conjunta, «consenso europeo» o «visión común» respecto a la política de desarrollo, que ha conseguido un impacto innegable para que esta actividad no sea, ya, cuestionada en su esencia y consiga un alineamiento de parte de todos los Estados miembros en base a una visión común y a unas líneas directivas comunes<sup>40</sup>. También se trata, además, de reforzar la coherencia, complementariedad y coordinación que la Comisión desea de conseguir de los Estados miembros desde el mandato que recibió en el Tratado de Maastricht.

Desde noviembre de 2000 se ha intentado obtener una mayor eficiencia en la ayuda comunitaria priorizando una serie de sectores para la acción comunitaria<sup>41</sup> y dejando que sean los Estados miembros y otros donantes los que actúen en otros sectores en base a criterios de coordinación y complementariedad cuando de los papeles estratégicos pactados con un determinado beneficiario se deduzcan actuaciones en áreas en las que la Comisión y sus delegaciones no tienen una especial maestría.

En el contexto de los cambios para simplificar la ejecución presupuestaria propuestos por la Comisión de cara a mejorar la eficacia de su gestión —una vez se aprueben las perspectivas financieras 2007-2013— la Comisión Prodi —como una de sus últimas actuaciones— puso sobre la mesa del Consejo el 29 de septiembre de 2004 una serie de propuestas de nuevos reglamentos al margen de la reiterada sugerencia de «presupuestarización» del FED, hecha ya en 2003.

De acuerdo con tales propuestas y de vencerse en el Consejo las reticencias que suscitan unos textos que, según algunos, abroquelan el papel de la Comisión frente a la mirada inquisitiva de los Estados miembros respecto a la ejecución de la ayuda por parte del ejecutivo comunitario, se aprobarían unos pocos reglamentos que sustituirían la maraña normativa que ha ido acumulándose tras años de creación de diferentes textos legales y líneas presupuestarias de diverso tipo para acciones a favor de los países en desarrollo y los países en transición. Los reglamentos de solidaridad externa propuestos son el «instrumento de ayuda preadhesión», el «instrumento europeo de vecindad y partenariado», el «instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo y de la cooperación económica», el «instrumento de estabilidad» y el «instrumento de ayuda humanitaria y de asistencia macrofinanciera». La presentación de tal propuesta hizo retirar, por ejemplo, la del nuevo reglamento para América Latina que se había planteado inicialmente.

De aprobarse tal reforma el solo «instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo y de la cooperación técnica»<sup>42</sup> —según la proposición COM(2004)629 final— comportaría la derogación al 1 de enero de 2007 de los hasta ahora vigentes reglamentos de ayuda al desarrollo en una serie de sectores: lucha contra las enfermedades debidas a la pobreza, sanidad sexual, integración de la dimensión medioambiental en el desarrollo, conservación y gestión sostenible de bosques tropicales, consolidación de la democracia y los derechos del hombre, promoción de la igualdad de sexos, cooperación descentralizada, cofinanciación de las acciones ONG, ayuda y seguridad alimentaria, cooperación con Sudáfrica, cooperación con los países ALA, acciones de rehabilitación y reconstrucción, ayuda a las poblaciones indígenas, acciones SIDA y programas demográficos.

<sup>40</sup> Doc COM(2005)311 final, de 13 julio 2005.

<sup>41</sup> El Consejo de 10 de noviembre de 2000, a propuesta de la Comisión, aprobó como sectores prioritarios para la cooperación comunitaria los siguientes: comercio y desarrollo, integración y cooperación regional, apoyo a las políticas macroeconómicas ligadas a la reducción de la pobreza, transportes, seguridad alimentaria y desarrollo rural y reforzamiento de las capacidades institucionales, buen gobierno y estado de derecho. A éstos hay que añadir las cuestiones transversales igualdad hombres-mujeres y sostenibilidad medioambiental y recursos naturales.

<sup>42</sup> Según la proposición introducida por el doc. COM(2004)629 final de 29 septiembre 2004.

## 5. La cooperación al desarrollo y la política externa global de la Unión

Pero lo dicho hasta aquí no completa el cuadro bajo el que hoy en día debemos analizar la política de solidaridad externa de la Unión, ya que desde el Tratado de Maastricht está consagrada la idea de que debe ser una potencia civil según el concepto acuñado por Duchêne<sup>43</sup>, lo que le obliga a mantener actitudes abiertas y generosas respecto a los países pobres.

El ser potencia civil exige que todas las políticas comunitarias sean coherentes con la idea de desarrollar al Tercer Mundo, lo cual no es hoy del todo cierto si pensamos en las quejas de una serie de países en desarrollo sobre los efectos que la PAC tiene sobre sus posibilidades de producción y de exportación<sup>44</sup>, o lo que sucede con las políticas restrictivas de inmigración sostenidas por los países comunitarios respecto a sus vecinos<sup>45</sup>, o las prácticas de protección medioambiental que limitan las posibilidades de exportación a la Comunidad de determinados productos de los países pobres. Exige, también, que los objetivos perseguidos por la Política exterior y de Seguridad Común (PESC) y la de cooperación persigan los mismos objetivos y vayan en la misma dirección, así como que haya una interacción positiva entre esta última y la dimensión social de la globalización que la Unión preconiza.

Quedan lejos las épocas en que la cooperación al desarrollo se otorgaba sin condicionalidad política. En la época de la Guerra Fría hablar de respeto a los derechos humanos respecto a los países «considerados amigos» era una especie de herejía o de tabú, tal como aún en 1989 explicitaba el entonces director general de

Cooperación al Desarrollo de la Comisión<sup>46</sup>. La presión del Parlamento Europeo a favor de suspender la ayuda a los países que llevaran a cabo torturas databa de 1977<sup>47</sup> pero los países beneficiarios siempre se mostraron muy reticentes a que se les impusieran condicionantes políticos y de democracia. Solamente tras los poderes recibidos en materia de conclusión de acuerdos internacionales por el Parlamento con el Acta Única Europea (en vigor desde el 1 de julio de 1987) los países beneficiarios tuvieron que ir aceptando la necesidad de ajustarse al respeto a la democracia y a los derechos humanos. Esto quedó plasmado en la cláusula democrática introducida en el IV Convenio de Lomé firmado en 1989 gracias a la receptividad del entonces comisario para el Desarrollo Manuel Marín, que resultó determinante respecto a las prácticas apolíticas hasta entonces seguidas por la Comisión y que había motivado ciertas tensiones entre el Comisario Manuel Marín y el Director General de Desarrollo Dieter Frisch.

Desde el Tratado de la Unión Europea, entrado en vigor el 1 de noviembre de 1993, el impulso a la democracia y a los derechos humanos es un objetivo tanto de la PESC, como de la entonces definida política de cooperación al desarrollo, por lo que las cláusulas democráticas figuran en todos los acuerdos firmados entre la Comunidad y otros países y el diálogo político al respecto no es ningún secreto para quienes quieran obtener ayudas comunitarias.

Esto no quiere decir que la suspensión de la ayuda a causa de golpes de Estado o de prácticas corruptas no suscite reticencias de ciertas ONG europeas que alegan que quien más sufre de la interrupción de las ayudas no son los golpistas o los gobernantes corruptos a quienes se quiere sancionar sino los segmentos de población más débiles de las poblaciones de los países pobres.

<sup>43</sup> F. DUCHÊNE, «Europe's Role in World Peace», en R. Mayne (ed.): *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londres, Fontana, 1972.

<sup>44</sup> J. Y. CARFANTAN, *La mondialisation déloyale: pour un nouvel ordre agricole et alimentaire*, París, Fayard, 2002.

<sup>45</sup> Véase el número dedicado a ciudadanía europea e inmigración de la *Revista Cidob d'affers internacionals*, número 53, mayo-junio de 2001, coordinado por A. TERRÓN.

<sup>46</sup> D. FRISCH, *La Politique de développement: d'où venons-nous, où allons-nous?*, exposición hecha a la DG VIII, Bruselas, 1989.

<sup>47</sup> Es la conocida como «Ouganda Guidelines» a tenor de las cuales se congelaban los proyectos de transporte visto el riesgo de que las carreteras sirvieran para trasladar a prisioneros políticos.

Teniendo en cuenta, además, que la Comunidad prioriza la intensificación y ampliación de sus ayudas a los países que muestran mayor capacidad de absorción constituye un obstáculo adicional para la recepción de fondos de desarrollo por los pueblos que no son capaces de sacudirse los regímenes dictatoriales y que ven suspendida la ayuda a ellos destinada.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha confirmado que la política de cooperación al desarrollo es uno más de los instrumentos de los que dispone la Unión para hacer valer sus valores sobre el plano internacional<sup>48</sup> y reafirmarse como potencia civil mundial con lo que —y con independencia de que la Constitución llegue o no a entrar en vigor— la Comisión ve reforzada su capacidad para ser ambiciosa en el despliegue de actuaciones que refuercen el «segmento comunitario» de los fondos que los contribuyentes europeos están dispuestos a movilizar a favor del mundo subdesarrollado.

Los compromisos que los Estados miembros de la Unión han asumido de cara a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a otros programas internacionales de carácter solidario y de minimización de los efectos colaterales negativos causados por la globalización, y los que sean capaces de asumir —en respuesta a la «responsabilidad» europea ante la necesidad de demostrar que un mundo mejor es posible— no pueden, sin embargo, desvincularse de lo que la UE en su conjunto pueda llevar a cabo colectivamente en el futuro.

Es cierto que quizá no estemos en un momento propicio para impulsar la idea de la solidaridad externa europea por el temor que suscitan el posicionamiento de la economía europea ante la globalización, los retos de las exportaciones chinas, el terrorismo, las migraciones clandestinas, las exigencias de desmantelamiento de parte de la PAC en el contexto de la Ronda de Doha, los

problemas presupuestarios de los Estados miembros tratando de lidiar con el reformado Pacto de Estabilidad y Crecimiento que hacen difícil aumentar sustancialmente los flujos de ayuda al Tercer Mundo y un largo etcétera, pero no es menos cierto que es gracias a cuestiones asociadas al desarrollo que la Comunidad Europea, como tal, ha podido acceder a la mayoría de los grandes foros internacionales para donantes y a otros de significado político como es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas —aunque en este último caso a título de observador con la tarjeta de entrada de su ayuda a África—. Sería, ciertamente, una lástima que esta sinergia europea se perdiera en el futuro.

## 6. La revisión 2006 de la cooperación comunitaria al desarrollo

Faltos de una perspectiva clara respecto a una futura/eventual entrada en vigor del Tratado Constitucional Europeo, la aprobación por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre 2005, de las Perspectivas Financieras 2007-2013 ha abierto los cauces necesarios para ir poniendo en marcha las propuestas de reglamentos sobre ayuda comunitaria antes mencionadas y una serie de ideas incluidas en la Declaración Conjunta Consejo/Parlamento Europeo/Comisión Europea aprobadas por el Consejo del 22 de noviembre de 2005<sup>49</sup> respecto a la conducción de la cooperación al desarrollo por la UE y sus Estados miembros en base a la Comunicación sobre cooperación al desarrollo presentada por la Comisión en<sup>50</sup> a la luz de los

<sup>48</sup> M. DONY y E. BRIBOSIA (eds.), *Commentaire de la Constitution de l'Union Européenne*, Institut d'Études Européennes de l'Université de Bruxelles, 2005.

<sup>49</sup> Council of the European Union: Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting with the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy «The European Consensus», doc 14820/05 del Consejo de fecha 22 noviembre 2005.

<sup>50</sup> Communication from the Comisión to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Council and the Committee of Regions: Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy «The European Consensus», doc COM (2005) final de 13 julio 2005.

resultados de la encuesta llevada a término por la Comisión, y ya citada anteriormente<sup>51</sup>.

El Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005 ha confirmado, además, que el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) destinado a la cooperación con los países ACP y los Países y Territorios de Ultramar seguirá existiendo en su formato actual no siendo, por tanto, presupuestarizado. Este décimo FED para 2008-2013 se ha fijado en 22.682 millones de euros y será el primero al que contribuirán los nuevos Estados miembros de la UE, incluidos Bulgaria y Rumanía. La clave de reparto adoptada en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2005 registra diferencias con la clave de reparto que se pactó para los octavo y noveno FED<sup>52</sup> correspondientes a los Acuerdos ACP-UE de Lomé IV bis y de Cotonou (véase Cuadro 2).

Por otra parte, y para evitar que se sigan produciendo algunas de las críticas que se formulan respecto a la eficacia de la política comunitaria de cooperación al desarrollo tanto en los periódicos análisis del CAD, como por parte de estudiosos de la misma<sup>53</sup>, la Comunidad ha procedido a una serie de revisiones significativas.

En el plano comercial, y mientras prosiguen las negociaciones con los países ACP para llegar al sistema de Acuerdos de Partenariado Económico, la Comunidad ha procedido a la revisión del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias que favorece a 179 países y territorios, ampliando el número de beneficiarios excepcionales que comprendía el sistema «Todo excepto las armas: EBAs», con sus 50 Países Menos Avanzados beneficiarios, con un sistema SGP+ a favor de 15 países que cumplen determinados convenios internacionales (cinco países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Vene-

CUADRO 2

### COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES ACP Y LOS PTOM\* (Clave de contribuciones al FED)

	9.º FED	10.º 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
Rumanía . . . . .	—	0,37
Suecia . . . . .	2,73	2,74

NOTA: \* Países y Territorios de Ultramar.

FUENTE: Acuerdo interno anexo a los Acuerdos ACP-UE de Lomé IV bis y de Cotonou (para 9.º FED) y Perspectivas financieras 2007-2013 (para 10.º FED).

zuela; seis centroamericanos: Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; y Moldova, Georgia, Mongolia y Sri Lanka). El nuevo Sistema de Preferencias Generalizadas ha empezado a aplicarse el 1 de enero de 2006 y de acuerdo con el Reglamento 980/2005 estará en vigor hasta finales del 2008.

Desde un punto de vista de instrumentos y áreas temáticas de cooperación, y tras la revisión en profundi-

<sup>51</sup> European Commission, DG Development: Report on the Public Consultation on the Future of EU Development Policy, Bruselas, junio 2005.

<sup>52</sup> Council of the European Union: Financial Perspectives 2007-2013, doc 15915/05 CADREFIN 268 de 19 diciembre 2005

<sup>53</sup> P. HOEBINK, «Assessing Europe's aid effort», en *Europe's World*, número 1, otoño 2005.

dad propuesta desde 2004 y ya mencionada<sup>54</sup>, la Comisión Europea transmitió al Consejo en agosto de 2005 sus ideas respecto a la aplicación de los reglamentos de base que han de constituir la base futura de la acción exterior<sup>55</sup> con tres instrumentos horizontales (instrumento de ayuda humanitaria, instrumento de estabilidad e instrumento de ayuda macrofinanciera) y tres para la puesta en práctica de políticas particulares con cobertura geográfica determinada (instrumento de ayuda de preadhesión, instrumento de partenariado y vecindad e instrumento de cooperación al desarrollo y de cooperación económica).

La Comisión aprobó, asimismo, el 25 de enero de 2006 siete nuevos programas temáticos que sustituirán a los 15 actualmente existentes y que junto a los Programas indicativos nacionales y los programas indicativos regionales deben formar el núcleo duro de la cooperación comunitaria al desarrollo en el período 2007-2013 en el contexto de la reforma de las acciones externas.

Cada una de estas áreas temáticas ha sido objeto de una comunicación de la Comisión Europea explicando el programa temático correspondiente: Invertir en recursos humanos: salud, cultura, igualdad de géneros [doc COM(2006)18 final]; Actores no estatales y autoridades locales [doc COM(2006)19 final]; Medio Ambiente y gestión sostenible de recursos naturales y en particular la energía [doc COM(2006)20 final]; Seguridad Alimentaria para hacer progresar los Objetivos de Desarrollo del Milenio [doc. COM(2006)21 final]; Promoción de la Democracia y de los Derechos Humanos a lo ancho del mundo [doc COM(2006)23 final]; Cooperación con países industriales y de renta alta (doc COM(2006)25 final) y Cooperación con los

países terceros en el terreno de las migraciones y el asilo [doc COM(2006)26 final].

Respondiendo, además, a la preocupación que el evento de alto nivel de inicio de la Asamblea General de las Naciones Unidas planteó respecto al atraso africano cara a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Comisión ha decidido lanzar un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo de dicho continente<sup>56</sup>, al tiempo que en preparación de la IV Cumbre Europa-América Latina Caribe (Viena, 12 de mayo de 2006) la Comisión ha lanzado una estrategia de asociación reforzada con tal zona<sup>57</sup> para compensar, en cierto modo, que lo que debía ser el nuevo reglamento para la cooperación con América Latina fuera retirado ante la perspectiva de una próxima aprobación del nuevo «instrumento de cooperación al desarrollo y cooperación económica»<sup>58</sup>.

Estas últimas evoluciones ponen de relieve que aunque no es previsible que el Tratado Constitucional Europeo —que tanta importancia da a la acción de cooperación al desarrollo como elemento fundamental de la acción exterior de la UE y como actor civil global<sup>59</sup>— pueda entrar en vigor en breve, la UE regida por los Tratados que se han ido sucediendo hasta el de Niza es perfectamente capaz de seguir avanzando en aspectos técnicos y políticos de la cooperación internacional para irse adaptando a las realidades y las necesidades de los países pobres en nuestro actual contexto de globalización.

<sup>54</sup> Communication de la Commission relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières, doc COM(2004)626, de 10 febrero 2004.

<sup>55</sup> Communication de la Comisión al Consejo et au Parlement Européen: Actions extérieures au travers de programmes thématiques dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013, doc COM(2005)324 de 3 de agosto 2005.

<sup>56</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Economique et Social Européen: La stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique, doc COM(2005)489 final de 12 octubre 2005.

<sup>57</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina». Estrategia para una asociación reforzada entre la UE y América Latina: presentación detallada, doc COM(2005)1590 de 8 diciembre 2005.

<sup>58</sup> La proposición de reglamento para tal instrumento y su ficha financiera se incluye en el doc COM(2004)629.

<sup>59</sup> C. M. BRU (director), *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y Constitucional Europeos*, Madrid, Thomson-Civitas, 2005.