

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: ¿Un paso adelante a favor del progreso de los países en desarrollo?

Pablo Aguiar¹ y M^a Elisa Casanova²

Introducción

La Política de Cooperación para el Desarrollo (PCD) es, junto con las relaciones políticas y comerciales, uno de los ámbitos de la acción exterior de la Unión Europea (UE). Durante los últimos años, la Unión se ha convertido en uno de los actores principales del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Hoy en día la Comunidad Europea (CE) es el quinto donante mundial de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)³, el primero en volumen de ayuda humanitaria y el que mayor porcentaje⁴ de ayuda no reembolsable destina a los países en vías de desarrollo (PVD).

La PCD comunitaria es el resultado de un proceso histórico. Establecida desde el mismo inicio de la Comunidad Económica Europea no ha sido hasta la aprobación del Tratado de Maastricht que ha contado con una cobertura legal en los tratados. El proceso político de la cooperación para el desarrollo de la UE es similar al de otras políticas comunitarias: el Consejo Europeo establece la dirección estratégica, mientras que el Consejo de Ministros, con la asistencia de la Presidencia de turno, y a propuesta de la Comisión Europea, toma las decisiones del día a día. Las diversas presidencias generalmente elaboran un programa de desarrollo muy vinculado a las líneas de trabajo planificadas por la Comisión. La gestión y ejecución de la política corre a cargo de esta última institución comunitaria. El Parlamento Europeo cuenta con un Comité para temas de desarrollo y ejerce su control sobre la política a través de la aprobación del presupuesto comunitario.⁵ En los últimos años la administración de la ayuda

¹ Pablo Aguiar es profesor de Relaciones Internacionales en la UAB, doctorando en Relaciones Internacionales en la UAB y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid.

² M^a Elisa Casanova Domènech es doctoranda del Programa de Estudios Internacionales de la Universitat de Barcelona, siendo licenciada en Economía por la misma Universidad. Actualmente, dispone de una beca de investigación otorgada por el Institut Universitari d'Estudis Europeus. Asimismo, es profesora asociada del Departamento de Economía Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona, como también ejerce de profesora en la Escuela Universitaria ESMATUR.

³ La AOD se define como el conjunto de medios materiales y técnicos de origen estatal por parte de los países desarrollados, dirigidos hacia los PVD, bajo las condiciones que establecen los organismos que agrupan a la comunidad de Estados donantes (en particular, el Comité de Ayuda al Desarrollo) con el objeto de promover el desarrollo económico y social de los países receptores.

⁴ Alrededor de un 90 por ciento.

⁵ El Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) que supone en torno al 35 por ciento de la ayuda se encuentra fuera del presupuesto comunitario y por tanto del control parlamentario.

comunitaria se encuentra inmersa en un profundo proceso de reformas con vistas a lograr una ejecución y gestión más eficaz. Expondremos ahora, de manera sucinta, las características principales de la ayuda de la UE.

El rasgo más evidente de la política comunitaria es su carácter regional. La PCD se articula en torno a grupos de países⁶ configurándose una pirámide regional de preferencias. Este patrón organizativo responde a la evolución histórica de la propia política. Entre 1958 y 1962 la CE se esforzó por mantener un vínculo especial con los espacios coloniales: fruto de ello nació la PCD, la cual tenía a las colonias como únicos beneficiarios y para los cuales se estableció un régimen muy favorable en términos políticos, comerciales y financieros. A medida que las colonias fueron independizándose el formato de la relación se modificó mientras se mantuvo el trato preferencial. En 1975 la Comunidad Económica Europea formalizó esta relación mediante la I Convención de Lomé con 46 Estados de África, Caribe y Pacífico, los denominados ACP. Este vínculo se ha ido renovando hasta la reciente firma, en 2000, del Acuerdo de Cotonú entre la UE y los 77 Estados ACP. También durante la década de los setenta la CE fue ampliando los contactos con otros grupos regionales. Según la pirámide de preferencias se situaron en segundo lugar los países ribereños del sur del Mediterráneo, con quienes se establecieron Acuerdos de Asociación. Durante la pasada Presidencia española, en 1995, la política mediterránea de la UE recibió un nuevo impulso al celebrarse en Barcelona la I Conferencia Euromediterránea y elaborarse un ambicioso plan tanto a nivel político como económico-comercial y cultural. A finales de los setenta se iniciaron las relaciones con un tercer grupo de países formado por los países en desarrollo "no asociados" de Asia y América Latina⁷. A partir de la caída del muro de Berlín, la Unión ha desarrollado vínculos con otros dos grupos de países, los países de Europa central y oriental (PECO) y los nuevos Estados independientes (NEI), los cuales formaban parte de la desintegrada Unión Soviética.

Un segundo rasgo de la ayuda europea es su carácter innovador. La PCD de la Unión contempla algunos instrumentos novedosos y únicos en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. La relación con los países ACP cuenta con instituciones comunes y un régimen de partenariado que tratan de mantener un vínculo de igual a igual. Otras excepcionalidades del sistema de cooperación de Lomé han sido los programas SYSMIN y STABEX⁸, encaminados a estabilizar los ingresos por exportaciones de productos básicos originarios de las economías ACP debido a las

⁶ Además cuenta con instrumentos de cooperación de ámbito general u horizontal pero la gran mayoría de la ayuda se otorga siguiendo criterios regionales.

⁷ La denominación de "no asociados" responde a la voluntad de las Comunidades de diferenciar este tercer grupo de las preferencias otorgadas a los dos anteriores, ACP y Mediterráneos.

⁸ Se trataba de dos programas novedosos y únicos, pues solamente la UE contaba con este tipo de instrumentos. El STABEX (*Stabilisation of export earnings for agricultural commodities*) estaba destinado a los productos agropecuarios y el SYSMIN (*System for Safeguarding and Developing Mineral Production*) a los minerales.

fluctuaciones del mercado. Aunque hoy en día estos mecanismos han sido sustituidos por un instrumento más general⁹ que permite un abanico más amplio de productos, siguen careciendo de un fondo financiero específico.

Por último, la propia idiosincrasia de la Unión Europea hace de la ayuda europea un donante especial. La PCD de la UE aúna en su seno características propias tanto de los donantes multilaterales como bilaterales. Entre las primeras cabe destacar el altísimo porcentaje de ayuda concesional y su alcance a nivel mundial al disponer en la actualidad de programas de cooperación en la práctica totalidad de PVD. Entre los rasgos bilaterales hay que incidir en el hecho de que la ayuda comunitaria forma parte, junto con la Política Comercial Común y la Política Exterior y de Seguridad Común, de la acción exterior de la Unión y, por lo tanto, no deja de estar sujeta al contexto histórico y a los intereses geopolíticos de la Comunidad. En palabras de Rafael Grasa, "[...] la política de cooperación para el desarrollo sólo dispone de autonomía relativa respecto de las restantes políticas y mecanismos vinculados a la acción exterior de la CE"¹⁰.

Estado de la cuestión

Los años noventa han supuesto importantes transformaciones para la PCD de la UE, algunas de orden interno, otras con origen en el sistema internacional, pero todas ellas con gran influencia para la ayuda de la Unión.

En el orden sistémico hay que destacar la importancia que han alcanzado la eficacia y la eficiencia en ámbito de la cooperación al desarrollo. La insatisfacción de cuarenta años de cooperación internacional ha provocado lo que se ha dado en llamar la "fatiga de la ayuda", generando una mayor búsqueda del impacto por parte de las políticas de ayuda. En esta línea la PCD comunitaria ha intensificado su interés por una mejor gestión así como su evaluación¹¹.

En el ámbito interno, tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea en Maastricht, por primera vez desde que se iniciara el proceso de construcción europea se dotaba a la PCD de cobertura jurídica en un tratado. El articulado recoge los objetivos de la ayuda comunitaria (ver cuadro 1), respondiendo así a una de las críticas más recurrentes, la de carecer de unos principios rectores claros. Además se establecían lo que se han dado en llamar las tres C's de la PCD de la Unión: Coordinación con el resto

⁹ Apoyo en caso de fluctuaciones a corto plazo de los ingresos de exportación.

¹⁰ Grasa, R. "La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: Naturaleza, Mecanismos y Políticas" en Barbé, E. (coord.), *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000.

¹¹ Una muestra de este esfuerzo está representada en la publicación, en octubre de 2001, del primer Informe Anual de la política de cooperación comunitaria para el desarrollo.

de políticas de los Estados miembros; que el resto de políticas comunitarias tuviesen en cuenta los objetivos de la ayuda, es decir, Coherencia; y Complementariedad entre la PCD y las políticas de cooperación de los Estados miembros.

Cuadro 1: Artículo 177 (antiguo artículo 130 U)

1. La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá,
 - el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente de los más desfavorecidos;
 - la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
 - la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo;
2. La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
3. La Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

Fuente: Tratado de la Unión Europea (TUE).

Pese a no figurar en los tratados, la cooperación comunitaria se caracteriza en los últimos años por una cuarta C, se trata de la Condicionalidad política de la ayuda. Desde la caída del muro de Berlín, la Unión ha ido incluyendo en cada uno de los acuerdos comerciales y de cooperación suscritos con terceros países cláusulas que permitan una suspensión del acuerdo en caso de que no se respeten los derechos humanos o los principios democráticos. Hasta la fecha ha sido reducido el número de casos en que ha llegado a aplicarse de manera efectiva (Zimbabwe, Haití, Fiji), si bien su mera invocación por parte de la Comunidad ha permitido un cambio de política en otros países (Nigeria, Pakistán).

Durante los años noventa otro de los acontecimientos destacables ha sido la renovación en 2000 de la relación de la UE con los países ACP mediante la firma del Acuerdo de Cotonú. Este acuerdo ha puesto fin a un dilatado proceso de negociaciones y ha establecido un nuevo marco de cooperación. Se ha ampliado la agenda del diálogo político, permitiendo abordar temas como la prevención y resolución de conflictos. El método de programación ha variado, siendo ésta ahora más flexible. En el ámbito de la condicionalidad se ha incluido un nuevo principio como es el de la buena gestión en los asuntos públicos, lo que ha generado suspicacias entre los países ACP ante lo ambiguo del concepto y lo arbitrario que puede resultar al ser aplicado.

Por último, si algo ha caracterizado la ayuda de la Unión durante los años noventa han sido las sucesivas reformas en la gestión de la PCD comunitaria. La primera de las modificaciones fue la instauración en 1992 de la Oficina ECHO¹², responsable de toda la ayuda humanitaria y de emergencia de la Unión. En 1998 la Comisión Europea decidió la creación del Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR), que tenía como principal objetivo la unificación de los organismos encargados de la ejecución de los proyectos de ayuda. Hasta entonces cada dirección general se hacía cargo de los proyectos destinados a sus áreas geográficas. A partir de enero de 2001 un nuevo organismo, la Oficina *EuropeAid*, sustituyó al SCR, para responsabilizarse de todas las fases de los proyectos, independientemente del área geográfica donde estuviesen destinados. Vinculado también a estos procesos de cambio la UE ha tratado de mejorar la transparencia en sus acciones de cooperación: de este modo tanto licitaciones como evaluaciones o cualquier otra información de interés se encuentra accesible a través de Internet¹³. El calendario de reformas en la gestión de la ayuda comunitaria prevé que todas ellas hayan sido implementadas a finales de 2003.

Prioridades de la Presidencia española

Las prioridades de la Presidencia española en el área de cooperación para el desarrollo¹⁴ fueron expresadas por Miguel Ángel Cortés, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica, en su comparecencia ante la Comisión de Cooperación y Desarrollo del Parlamento Europeo el 22 de enero de 2002. La clara exposición de las mismas nos servirá de guía para explicar en el presente apartado las líneas de actuación bajo la Presidencia en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Así, en el inicio del documento¹⁵ resultante de la comparecencia de Miguel Ángel Cortés en el Parlamento Europeo se señaló que la cooperación para el desarrollo debía ocupar un plano destacado en el conjunto de las prioridades políticas de la Unión Europea (UE) debido a dos razones básicas. En primer lugar, ante el convencimiento de que los problemas de desarrollo en un mundo globalizado requerían un tratamiento integral y urgente, la política comunitaria de cooperación al desarrollo debía ser una de las bases sobre las cuales se asentara la acción exterior de la UE. Y además, dicha política debería de estar en sintonía con las otras bases, como la Política Exterior y de

¹² *European Commission's Humanitarian Aid Office.*

¹³ Cuya web es: http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_es.htm

¹⁴ En el Programa "Más Europa", este apartado se situó dentro de la quinta prioridad de la Presidencia española, que llevó por título: "Relaciones Exteriores: más Europa en el mundo".

¹⁵ Éste se puede encontrar en la página de internet de la Presidencia española (<http://www.ue2002.es>) en la sección de documentos y reuniones relacionadas con la Política de Desarrollo de la UE.

Seguridad Común o la Política Comercial Común, para permitir así una conjunción de esfuerzos en favor de los PVD.

La segunda de las razones estaba vinculada con las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre. En esta línea, sin olvidar su importante actuación en el terreno de la ayuda humanitaria, la PCD de la Unión desempeña un papel de gran envergadura a la hora de colaborar en la configuración de un mundo más seguro y estable. El Consejo de Ministros de Desarrollo, celebrado el día 8 de noviembre de 2001, reafirmó la convicción de que la Política de Cooperación al Desarrollo podía y debía tener una aportación positiva en favor de la paz y la seguridad en el nuevo contexto internacional¹⁶. Se reconoció, pues, que la paz y el desarrollo se encontraban mutuamente vinculados como consecuencia de que, por una parte, un elevado nivel de pobreza es uno de los ingredientes que se encuentra detrás del origen de algunos conflictos, mientras que por otra parte, la inestabilidad política, la debilidad del marco institucional y jurídico, así como el distanciamiento de la buena gestión de los recursos públicos, impiden la eficacia de la cooperación y, en consecuencia, resulta difícil conseguir un nivel aceptable de desarrollo.

En consecuencia, hoy en día es ampliamente aceptada por la comunidad internacional la vinculación existente entre pobreza, exclusión y conflicto, y entre desarrollo, democracia y seguridad. De ahí que una primera prioridad de la Presidencia española fuese avanzar en la promoción de las acciones de cooperación que llevaran incorporadas actuaciones significativas en el ámbito de la prevención y la resolución de conflictos, además de que la cooperación para el desarrollo descansara sobre los elementos políticos considerados como requisitos de necesario cumplimiento para los países receptores. Éstos son el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la consolidación de la democracia basada en el Estado de derecho, la buena gestión de los recursos públicos y el refuerzo de las capacidades institucionales de los países a los que se dirige la ayuda europea.

Por estas razones se estableció que **Democracia y Desarrollo** fuera una de las áreas de trabajo prioritarias de la Presidencia española y se considerara un tema principal de la agenda del Consejo de Ministros de Desarrollo, que tuvo lugar el 30 de mayo. Asimismo, con la finalidad de reflexionar sobre ambos temas, la Presidencia española organizó un seminario internacional, bajo ese mismo título, durante los días 7 y 8 de marzo en Valladolid, con el ánimo de que surgieran recomendaciones y líneas de acción que ilustrasen el posterior debate de los Ministros.

¹⁶ El Consejo recordó que las futuras presidencias deberían trabajar en favor de la implementación del Programa de la UE sobre Prevención de Conflictos Violentos en el área de países ACP, el cual fue aprobado por el Consejo Europeo de *Göteborg* (15-16 de junio de 2001). Para ello, se debería considerar la Posición común sobre prevención, gestión y resolución de conflictos de mayo de 2001, como también la Comunicación de la Comisión Europea sobre prevención de conflictos de abril del mismo año.

En esta óptica, España procuró dar continuidad a la labor realizada por las presidencias sueca y belga sobre dos temas considerados como prioritarios para la Unión Europea: la integración en nuestra cooperación de una perspectiva de prevención de conflictos, junto a la participación de la sociedad civil en la actuación de la cooperación al desarrollo.

Otros ámbitos a los que España concedió especial importancia y en los que se puso especial énfasis durante el semestre de la Presidencia fueron los de **Educación y Desarrollo**, y **Salud y Desarrollo**. El Estado español se mostró partidario de la necesidad de dirigir un significativo porcentaje de la ayuda al desarrollo a los sectores sociales básicos y, dentro de ellos, a los capítulos de educación y sanidad¹⁷. El motivo sobre el cual se sustenta dicha postura es que para alcanzar una economía de bienestar, competitiva y dinámica, resulta imprescindible disponer de una educación sólida y práctica, que favorezca la movilidad entre los sistemas de educación y la formación permanente, además de aplicar mecanismos dirigidos a crear acceso universal a la atención en salud con calidad y equidad.

En consecuencia, España esperaba que tanto la educación como la sanidad fueran temas de atención preferentes en la agenda del Consejo de Ministros de Desarrollo del 30 de mayo de 2002, en el que los Ministros discutirían¹⁸ sobre estos temas que tanta incidencia tienen sobre la erradicación de la pobreza y las posibilidades de desarrollo de los países. Asimismo, la Comisión Europea previó difundir las Comunicaciones sobre Educación y Desarrollo, y en relación a Salud y Desarrollo, durante el primer semestre del año 2002; comunicaciones que debían contener las líneas directrices de esta política sectorial.

De entre todos los elementos a tratar, la educación universitaria, que a menudo no se contempla dentro de la cooperación, se consideraba de vital importancia para el desarrollo de estos países. En ese momento, la Comisión iba camino de dotarse de un marco único para su programa de becas y era posible que, coincidiendo con el semestre de la Presidencia española, alcanzase un programa de intercambio universitario específico para Iberoamérica -aspiración sobre la que España insistía desde hacía tiempo-. Este programa permitiría a estudiantes iberoamericanos el acceso a las universidades europeas y de este modo superar la dependencia del modelo educativo norteamericano. Igualmente, y con vistas a lograr una clara implicación de la UE con los países de la región mediterránea en el ámbito de la educación, se debería plantear la posibilidad de aplicar el programa *Tempus* a los países de la ribera sur del Mediterráneo.

¹⁷ La Comisión Europea declaró el año 2002 como año prioritario para la cooperación al desarrollo, resaltando la educación y la salud como las áreas de cooperación básicas.

¹⁸ Tras la adopción de la Declaración del Consejo y la Comisión sobre Política de Desarrollo (de noviembre de 2000).

No hay que olvidar que la comunidad internacional y, por su parte la UE, han adoptado una serie de compromisos respecto a los sectores sociales básicos en el ámbito de la cooperación al desarrollo como resultado de la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social¹⁹, el Foro "Educación para Todos" de Dakar (Senegal)²⁰, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo²¹, y la Declaración del Milenio que establece objetivos precisos para el año 2015 -tal y como se recogen en el cuadro posterior-.

Cuadro 2: Los objetivos internacionales de desarrollo en el ámbito de la educación y la salud.

Los objetivos internacionales de desarrollo, formulados durante una serie de conferencias de las Naciones Unidas durante la década de los noventa, fueron refrendados en setiembre de 2000 por los Jefes de Estado en la Cumbre del Milenio celebrada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Los objetivos referentes a los servicios sociales de educación y sanidad son:

1. Conseguir una educación primaria universal para el año 2015.
2. Potenciar a la mujer a través de la eliminación de la disparidad de género en educación primaria y secundaria preferentemente antes de 2005, y en todos los niveles de educación no más tarde de 2015.
3. Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad infantil y en la niñez entre 1990 y 2015.
4. Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad derivada de la maternidad entre 1990 y 2015.
5. Proporcionar, a toda persona que lo necesite, acceso a la atención de la salud reproductiva para el año 2015.

Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators 2001*.

¹⁹ En la Cumbre Social, celebrada en marzo de 1995, se expresó la voluntad de considerar la erradicación de la pobreza, el objetivo del pleno empleo y el fomento de la integración social como las metas más importantes del desarrollo. Cinco años después, se reunieron de nuevo en Ginebra en junio de 2000 para evaluar lo que se había conseguido y se comprometieron a adoptar nuevas iniciativas.

²⁰ El Foro Mundial de la Educación, que tuvo lugar en abril de 2000, se discutieron los resultados de la Evaluación de la Educación para Todos (*EPT Evaluación 2000*), un ejercicio sin precedentes llevado a cabo en más de 180 países, y se diseñaron planes para satisfacer la necesidad de la educación básica para todos en el nuevo siglo.

²¹ La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró en El Cairo (Egipto) del 5 al 13 de setiembre de 1994. Delegaciones de 179 Estados participaron en las negociaciones para dar forma definitiva a un Programa de Acción sobre población y desarrollo para los próximos 20 años.

Durante el primer semestre de 2002, fue también objetivo de la Presidencia española continuar con la discusión iniciada el año anterior sobre las **orientaciones geográficas de la ayuda comunitaria**. Este debate incidió, ante todo, sobre un área vital para Europa como es el Mediterráneo y el Norte de África.

Tras los atentados del 11 de setiembre en Estados Unidos, existía un riesgo claro de que se produjera un progresivo distanciamiento entre el mundo árabe-islámico y el mundo occidental. Para evitarlo, la UE debía mantener, incluso con mayor vigor que antes, el diálogo con los países árabes del Mediterráneo y de Oriente Próximo, con vistas a llegar con ellos a un consenso al más alto nivel en torno a la agenda política, económica, social, comercial y de cooperación al desarrollo que les afectaba.

España es especialmente sensible al Mediterráneo, y la Presidencia pretendía que, tras cumplirse seis años del lanzamiento del proceso de Barcelona, éste debía continuar con plena vigencia como marco de cooperación y de diálogo. En esta línea, el Estado español deseaba que la Conferencia Euromediterránea de Valencia, prevista para los días 22 y 23 de abril de 2002, pudiera suponer el punto de relanzamiento de las relaciones euro-mediterráneas. Otra cumbre regional prevista durante la Presidencia española, y con incidencia en el terreno de la cooperación para el desarrollo, era la II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe.

En relación al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico, existía un número importante de aspectos a tratar que ocuparon buena parte del semestre de la Presidencia española. El 28 de junio se reunió el **Consejo de Ministros UE-ACP** en Punta Cana (República Dominicana), en el que se abordaron dos temas de primera importancia. En primer lugar era de esperar que el Consejo pudiera certificar ya la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú, al haberse alcanzado el número de ratificaciones necesarias; en segundo lugar, ambas Partes acudieron al Consejo de Ministros con todos los instrumentos listos y a punto para comenzar las negociaciones de los acuerdos de asociación económica regional a partir de setiembre.

Con la idea general de que la erradicación de la pobreza es el objetivo principal de la cooperación comunitaria, la Presidencia española procuró abrir el debate en torno a si se debía orientar principalmente la cooperación hacia los países menos avanzados (PMA) -fundamentalmente de África Subsahariana y Asia- o hacia otras zonas del planeta -por ejemplo, el norte de África e Iberoamérica- que, aunque no se encuentran enmarcados dentro del grupo de PMA, necesitan igualmente de la ayuda internacional para superar la pobreza que afecta a gran parte de sus respectivas sociedades²².

²² Miguel Ángel Cortés, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica, sostuvo en su comparecencia ante el Parlamento Europeo que "[...] Hay importantes masas de

En conjunto, los efectos globales de los problemas del desarrollo junto al requisito de soluciones integradoras de los mismos representaron una oportunidad para reflexionar sobre todas estas cuestiones y para introducir cambios en el sistema de cooperación. Esta necesidad de replanteamiento de la ayuda al desarrollo vino también motivada, por la celebración de unos encuentros internacionales, los cuales se consideraron decisivos para configurar un pacto global relativo al desarrollo a principios del siglo XXI.

El primero de ellos fue **la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo**, considerada como el acontecimiento más importante que tuvo lugar durante el semestre de la Presidencia española. Ésta se celebró en Monterrey, los días 18 al 22 de marzo de 2002, con la finalidad de discutir de qué modo se reunían los recursos necesarios para poder cumplir con los objetivos internacionales de desarrollo fijados en la Declaración del Milenio. La UE, que se configura como el principal donante de la AOD, debía tener un papel de liderazgo en los diferentes temas que se plantearon en la Conferencia: aumento de la AOD, búsqueda de fuentes alternativas de financiación, fomento del comercio, etc. Para ello fue necesario que la Unión acudiera con iniciativas concretas y positivas que demostrasen su capacidad de compromiso solidario. En consecuencia, la Presidencia española tuvo que desarrollar un intenso trabajo para que la Conferencia de Monterrey fuera un éxito y para que sus conclusiones fueran fruto de un amplio consenso, ya que sin él no podrían llevarse a la práctica.

Posteriormente, **la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible** de Johannesburgo (también denominada Nueva Cumbre de la Tierra, o Río + 10) se celebrará del 26 de agosto al 4 de setiembre de 2002 y, por consiguiente, fuera del ámbito temporal de la Presidencia española de la UE. No obstante, España tuvo que aportar durante su Presidencia los trabajos de preparación, que ya están en marcha, y de coordinación necesarios para asegurar que, bajo la Presidencia danesa, la Unión Europea disponga de una voz coherente y unificada. En este sentido se previó una nueva Comunicación de la Comisión durante este semestre, en la que se iría detallando la contribución europea a un desarrollo sostenible global.

Finalmente, la UE centra su atención cada vez con mayor intensidad en **la eficacia de la ayuda**, y la Presidencia española quiso colaborar en dicho empeño. Su preocupación radicó en saber si la Unión disponía de los mecanismos necesarios para

población en países de renta baja o incluso intermedia cuyos ingresos son tan bajos como los de los PMA. También el Banco Mundial, en su Informe sobre la Pobreza, alude a que más de la mitad de los pobres del mundo viven en países de renta intermedia. Por eso, los recursos destinados al alivio de la pobreza deben dar prioridad no sólo a los países de rentas más bajas sino también a los países con gran proporción de gente pobre."

poner en marcha una cooperación eficaz, es decir, capaz de generar desarrollo. El esfuerzo realizado por la Comisión Europea hasta ese momento había sido importante. La creación de *EuropeAid* y la progresiva descentralización de funciones en favor de las Delegaciones de la Comisión sobre el terreno ayudó a una mejora de la gestión. No obstante, ésta era una tarea que aún tardaría un tiempo en completarse y era necesario, por tanto, arbitrar mecanismos para evitar que durante dicho período se produjera una acumulación de compromisos que no iban a poder ser ejecutados, ya que con frecuencia ha habido una excesiva lentitud en la ejecución de proyectos, falta de objetivos estratégicos y dispersión de esfuerzos²³.

Por otro lado, la eficacia de la cooperación comunitaria no se mide exclusivamente por sus tasas de ejecución, ya que resulta esencial su impacto sobre el desarrollo; esto es, los resultados obtenidos. Así, se debía poner en práctica una nueva forma de cooperar centrada en un pequeño número de objetivos y, a la vez, orientada a conseguir resultados inmediatos. Con esta finalidad también era preciso que la cooperación comunitaria al desarrollo estuviera mejor coordinada con la de los Estados miembros²⁴, mientras que por su parte, los países receptores de los fondos deberían adoptar las condiciones necesarias en materia de democracia, buen gobierno y transparencia para que la ayuda pudiera ser eficaz.

En conclusión, ha podido surgir a lo largo de la Presidencia española un debate de gran calado sobre los instrumentos, los mecanismos y las orientaciones geográficas de la ayuda al desarrollo. Ha existido, pues, una oportunidad para reflexionar sobre el actual sistema de cooperación europea al desarrollo, que ha estado claramente motivada por la preparación de los encuentros internacionales que tuvieron lugar a lo largo de 2002. Es decir, la Conferencia de Financiación al Desarrollo de Monterrey (Méjico) y la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (Sudáfrica).

Resultados

Repasaremos cronológicamente y de manera sintética los diferentes hitos que han ido aflorando durante la Presidencia española de la Unión Europea y que han tenido una implicación directa sobre la Política de Cooperación para el Desarrollo.

²³ Los datos de ejecución referidos al año 2000 no fueron satisfactorios al acumular retrasos por valor de casi 24.000 millones de euros.

²⁴ En el *discussion paper for a policy debate*: "Towards a More Effective and Comprehensive External Action" publicado por la Presidencia española para el Consejo de Asunto Generales del 19 de febrero de 2002, se propone centrar el debate sobre la eficacia de la acción exterior de la UE en cómo vincular las orientaciones políticas de la UE con una efectiva asignación de recursos financieros destinados a los PVD.

A propuesta de la Presidencia española durante la Cumbre del Consejo Europeo de Barcelona (15 y 16 de marzo del 2002) se alcanzaron diversos acuerdos en materia de cooperación para el desarrollo. Los Estados miembros de la UE que no habían alcanzado el objetivo del 0,7 por ciento de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sobre el PNB se comprometieron a aumentar cada uno de ellos su volumen de ayuda durante los próximos cuatro años. La iniciativa adoptada incluía una doble obligación a cumplir en 2006: colectivamente, la UE debería alcanzar una media de 0,39 por ciento de AOD/PNB, e individualmente, los Estados miembros asumieron destinar como mínimo el 0,33 por ciento del PNB a AOD. El Presidente del Consejo, Josep Piqué, realizó una valoración positiva de dicho acuerdo: "hemos dado un paso muy significativo para confirmar que la UE es de largo el principal contribuyente de todo el mundo en la ayuda al desarrollo". En términos absolutos este compromiso supone que en el año 2006 la UE y sus Estados miembros destinarán globalmente 7.920 millones de euros. Otras propuestas adoptadas a iniciativa de la Presidencia incluyen la supresión de las condiciones de ayuda a los PMA y medidas concretas para lograr una mayor coordinación en la ayuda, tanto a escala CE como de los Estados miembros, para 2004.

La primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación al Desarrollo (Monterrey, 18-22 de marzo de 2002) instó al conjunto de los países desarrollados que todavía no lo habían hecho a adoptar medidas concretas con vistas a destinar un 0,7 por ciento del PNB como AOD para los PVD. Además se reiteró el compromiso de dedicar entre el 0,15 y el 0,20 por ciento de su PNB a AOD dirigida a los PMA²⁵. Se trata de una reacción lógica tras una década, la de los noventa, durante la cual ha habido una marcada reducción de los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo²⁶ por parte del conjunto de donantes²⁷.

Ante esta situación, durante la Conferencia de Monterrey los países desarrollados se mostraron partidarios de aumentar sustancialmente la AOD²⁸ para que los PVD pudieran lograr los objetivos de desarrollo. Se consideró que la ayuda tenía un papel esencial como fuente de financiación al desarrollo, sobretudo en aquellos países caracterizados por una escasa capacidad de atracción de inversión extranjera, dado que ésta permite a los países receptores complementar el volumen de recursos internos, aumentando la capacidad productiva y de exportación del sector privado. Por otra parte,

²⁵ Éste fue un compromiso ya acordado durante la 3ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA, celebrada en Bruselas el 13 de mayo del 2001.

²⁶ La única excepción es la partida destinada a ayuda de emergencia y humanitaria que sí creció durante la pasada década.

²⁷ El porcentaje de ayuda destinada a finales de la década anterior se situó en cotas similares a los años setenta, y por tanto muy alejado del compromiso establecido en las Naciones Unidas de destinar el 0,7 por ciento del PNB a AOD.

²⁸ Además de incentivar un mayor volumen de corrientes financieras hacia los países en vías de desarrollo.

se reconoció que la AOD constituye un instrumento básico de apoyo a la educación, la sanidad y la infraestructura pública.

Para que esta cooperación financiera tenga el efecto deseado sobre el desarrollo de los países a los que va dirigida, los países donantes consideraron imprescindible aumentar la eficacia de la ayuda así como un entorno adecuado para que ésta maximice su valor. A este respecto el Presidente de turno de la Unión, Jose María Aznar, señaló durante la cumbre: "hemos coincidido en la necesidad de aumentar los flujos de ayuda al desarrollo. Más cooperación sí, pero también de mejor calidad. Ello supone que, para ser efectiva y que para que se dé una mayor capacidad de absorción, la ayuda debe ser aplicada conjuntamente con políticas macroeconómicas sólidas, que propicien la inversión extranjera y que establezcan la oportuna seguridad jurídica". Durante la Cumbre se estableció que se intensificarían los esfuerzos por: flexibilizar los desembolsos financieros teniendo en cuenta las necesidades y los objetivos de desarrollo del país receptor; aplicar los instrumentos de cooperación más apropiados según las necesidades de los PVD; y promover el uso de la ayuda de cara a movilizar recursos financieros adicionales para el desarrollo, como son los derivados de las inversiones extranjeras, el comercio y los recursos internos.

A fin de complementar el esfuerzo de los países miembros de la Unión por incrementar el volumen de AOD además de su eficacia, lo que contribuiría de forma significativa a aliviar la pobreza y a acercarse a los objetivos internacionales de desarrollo, la UE está desempeñando un papel significativo en la preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 26 de agosto- 4 de setiembre de 2002). Entre los principales pasos ya realizados destaca la reciente Comunicación de la Comisión Europea: "Towards a Global Partnership for Sustainable Development"²⁹, que identifica los principales elementos de la dimensión externa de la estrategia de la UE sobre el desarrollo sostenible.

Además de los compromisos anteriores, la UE ha identificado las áreas de actuación que considera claves y sobre las que espera que haya un espíritu de colaboración y responsabilidad por parte de los demás Estados participantes en la Cumbre de Johannesburgo. Para alcanzar este fin la Unión está preparando diversas iniciativas en las esferas del agua potable y de la higiene, de la energía, incluidas las energías renovables, y de la sanidad. Por todo ello, el Consejo Europeo de Sevilla (21-22 de junio de 2002) ha resaltado la voluntad de la UE de adoptar en Johannesburgo "compromisos políticos claros y completos con un calendario preciso, cuya realización deberá apoyarse en una colaboración efectiva".

²⁹ COM (2002) 82 final.

Durante la Presidencia española se han llevado a cabo otras dos conferencias internacionales con una incidencia indirecta sobre la Política de Cooperación al Desarrollo. En ambos casos se trata de grupos de países con quienes la relación con la UE pivotaba sobre la cooperación para el desarrollo. Sin embargo el relativo nivel de desarrollo alcanzado por la mayoría de estados ha hecho que la relación evolucione hacia un plano de cooperación comercial y política, tal y como reflejan los temas tratados en las respectivas cumbres. En primer lugar, **la Conferencia Euromediterránea de Valencia**, llevada a cabo los días 22 y 23 de abril, estuvo marcada por dos acontecimientos, uno externo a la UE y otro de orden interno. El primero fue la tensa situación en Oriente Próximo y la escalada de violencia allí desarrollada. El otro acontecimiento fue la imposibilidad de alcanzar un acuerdo en torno a la propuesta de la Presidencia española sobre la creación de un Banco Euromediterráneo de Inversiones. En segundo lugar, en **la II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe**, que tuvo lugar los días 17 y 18 de mayo en Madrid, se entabló, a propuesta de la Presidencia española, un diálogo franco con esa zona geográfica para identificar vías de cooperación sobre los problemas relacionados con la globalización y la asociación definida en la I Cumbre de 1999 en Brasil. Temas como el libre comercio, la inestabilidad financiera, la pobreza, la educación, la democracia o la protección de los derechos humanos estuvieron presentes en la agenda de esta Cumbre.

Miguel Angel Cortés, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamérica, tuvo el honor de presidir la última³⁰ reunión semestral del Consejo de Desarrollo, que se llevó a cabo en Bruselas el 30 de mayo. En ella se aprobaron resoluciones y conclusiones referentes a temas diversos (Democracia, Tecnologías de la información y de la comunicación, Sanidad, Educación y Gestión del Agua). De acuerdo con la agenda de la Presidencia española, el Consejo realizó una mención expresa de apoyo a la iniciativa EFA (que corresponden a las siglas en inglés de Educación para todos), así como al compromiso de alcanzar el objetivo de educación primaria universal para 2015.

En línea con las prioridades de la Presidencia española, todas las resoluciones adoptadas durante el Consejo de Ministros enfatizaron el enfoque de reducción de la pobreza así como su correcta operacionalización: “Fighting poverty is not just a moral responsibility but an investment in the EU’s own security. In a context of global interdependence, EU external action can only be effective if it adresses the linkages between poverty and political instability, conflict prevention, migration terrorism and other global challenges. For that, the EU will have to broaden the concept of poverty traditionally used in development co-operation (from using exclusively economic

³⁰ Como explicaremos más adelante dicho Consejo de Desarrollo ha sido integrado por el Consejo de Relaciones Exteriores.

indicators to including socio-political ones) and define new performance indicators (combining measures of political achievement with indicators of impact on poverty)”³¹.

Hemos mencionado ya la preocupación comunitaria por una mayor eficacia de la ayuda. Mayor coordinación entre las iniciativas de los Estados miembros y la propia Comunidad supondría indudablemente un aumento del impacto de las respectivas políticas de cooperación para el desarrollo. Para lograr este objetivo se reunieron en junio en Bruselas los diversos presidentes de las respectivas agencias de cooperación para el desarrollo de cada Estado miembro (AECI, Danida, ...). La conclusión de dicha reunión fue el establecimiento de un programa piloto de coordinación entre la Comunidad y los Estados miembros.³²

El Consejo Europeo de Sevilla, celebrado los días 21 y 22 de junio, ha tomado dos decisiones que afectan de manera sustancial a la política de cooperación para el desarrollo de la UE. En primer lugar, la reducción de 16 a 9 formaciones del Consejo ha supuesto la desaparición del Consejo de Desarrollo, cuyos temas serán tratados a partir de ahora en el incommensurable Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. En segundo lugar, se ha propuesto un nuevo modelo de condicionalidad de la ayuda, se trata de la condicionalidad por control de la inmigración. El mecanismo empleado para su cumplimiento es el mismo que para la condicionalidad democrática, inicialmente se incluirá una cláusula en cada acuerdo firmado por la comunidad con terceros países³³, en base a la cual ambas partes se comprometerán a controlar la inmigración ilegal y aceptar la readmisión de los propios nacionales presentes ilegalmente en un Estado miembro. La UE se reserva la posibilidad de adoptar medidas contra aquellos Estados que no cooperen en estas tareas³⁴.

La utilización de la cooperación para el desarrollo como mecanismo de control de la inmigración ha sido, por tanto, un hecho a destacar del período de la Presidencia española, si bien se trata de una idea que en buena medida venía apuntada ya en el

³¹ “Towards a more effective and comprehensive external action”, Discussion paper for a policy debate. Published by the Spanish EU Presidency for the General Affairs Council, 18 de febrero de 2002. Pág. 2.

³² El programa se iniciará con tres países (Nicaragua, Mozambique y Vietnam), para cada uno de los cuales se establecerá un Estado Miembro que asumirá las tareas de liderazgo y coordinación en la ayuda (España, Italia y algún país nórdico respectivamente).

³³ “El Consejo Europeo insta a que se incluya una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea celebre con cualquier país” Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio, Pág. 10.

³⁴ “[...] el Consejo podrá constatar, por unanimidad, una falta injustificada de colaboración por parte de un tercer país en la gestión común de los flujos migratorios. En tal caso, el Consejo podrá adoptar, de conformidad con lo dispuesto en los tratados, medidas o posiciones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de las demás políticas de la Unión Europea” Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio, Pág. 11.

Acuerdo de Cotonú (art. 13). La reacción de algunos países no se ha hecho esperar, como la respuesta de Abderramán Yussufi, primer Ministro marroquí, quien ha mostrado su "temor y gran preocupación"³⁵ ante la decisión adoptada³⁶.

Por último, de manera consecutiva se llevaron a cabo los días 26, 27 y 28 de junio el Consejo de Ministros ACP y el Consejo de Ministros UE-ACP en Punta Cana (Rep. Dominicana). Durante la primera de las reuniones se aprobó la adopción del español como lengua de trabajo dentro del grupo ACP así como la inclusión de Cuba dentro de dicho grupo. Durante el Consejo de Ministros UE-ACP no se pudo llevar a cabo la prevista ratificación del Acuerdo de Cotonú debido al insuficiente número de ratificaciones realizadas por parte de los Estados miembros de la UE, y se iniciaron los preparativos para las negociaciones de los acuerdos de asociación económica.

Conclusiones

La política de cooperación para el desarrollo es, dentro de la acción exterior de la UE, la que ha contado con una menor implicación por parte de la Presidencia española. En realidad, el hecho de que se trate de una política con una importante participación de la Comisión resta protagonismo a las sucesivas presidencias.

No obstante, durante la Presidencia española se han alcanzado una serie de acuerdos (Conferencia de Monterrey, preparación de la Conferencia de Johannesburgo o Consejo Europeo de Sevilla) que han hecho de ella una de las más activas de los últimos años en materia de cooperación para el desarrollo. Dichas iniciativas permiten diversas lecturas:

- La Unión está arbitrando mecanismos que permiten articular el "interés europeo" en el ámbito de las relaciones internacionales. La integración del Consejo de Desarrollo en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, así como la inclusión de la condicionalidad por control de la inmigración, denotan el deseo de la UE de aumentar el carácter instrumental de la política de cooperación para el desarrollo. Dicha perspectiva parte de la premisa de la existencia de un "interés europeo" en el ámbito internacional que debe ser satisfecho a través de políticas de la Unión. En este sentido, la trayectoria es la de asimilar gradualmente la acción exterior de la Unión a la de cualquier Estado, una política de cooperación para el desarrollo como parte de la acción exterior y supeditada a los intereses de la misma. Ésta puede ser una buena noticia desde el punto de vista de la integración europea, en cuanto los

³⁵ "La UE da 40 millones a Rabat para controlar a los inmigrantes", en *El País*, 28 de junio de 2002.

³⁶ No hay que olvidar que Marruecos es, en términos de AOD, el país que mayor volumen de recursos recibe por parte de la UE.

Estados miembros han asumido la existencia de un interés europeo y que dicho interés puede ser canalizado a través de las instituciones de la Unión y de las políticas creadas por ella. Sin embargo, esta posición no tiene en consideración algunos elementos nocivos para los PVD.

- La decisión de integrar el Consejo de Desarrollo en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores resta autonomía a la política de cooperación para el desarrollo y choca frontalmente con el artículo 178 del TUE³⁷. La reforma realiza aparentemente una interpretación opuesta al espíritu del Tratado, ya que la PCD deberá, a partir de ahora, tener en cuenta los objetivos de la acción exterior europea y, en cambio, configurarse como un mero apéndice de ésta. Con independencia de la supeditación o no de la Política de Cooperación para el Desarrollo, algo que sólo el paso del tiempo nos permitirá comprobar, la medida adoptada hace evidente la pérdida de peso de dicha política en el seno de la Unión Europea.
- Si la cláusula de suspensión en los tratados firmados con terceros países para conminar el cumplimiento de los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos es utilizada para controlar los flujos de inmigración ilegal podrá restar credibilidad a la acción exterior de la UE. El mecanismo de la condicionalidad de la ayuda, ideado para la consecución de un fin de interés general, se tornaría así en un instrumento diseñado para satisfacer las necesidades particulares de los Estados miembros. Independientemente del descrédito que supone situar al mismo nivel el respeto de los derechos humanos que el control de la inmigración ilegal, no debemos olvidar que la causa última de la inmigración es la falta de desarrollo. La realidad demuestra que los inmigrantes ilegales no temen vulnerar cualquier tipo de barrera, natural o humana, -aún a riesgo de perder la vida- con tal de alcanzar su anhelado destino. De ahí que una respuesta únicamente represora frente al incesante empeño de los inmigrantes parece obtusa. Sin una apuesta clara por el desarrollo, y menos aún mediante la condicionalidad de la ayuda como contraprestación del control de la inmigración, cualquier política exclusivamente represiva de los flujos migratorios es probable que se vea abocada al fracaso. En conclusión, la Política de Cooperación para el Desarrollo realizada tanto por la UE como por cada uno de los estados que la forman debe orientarse a facilitar el progreso de los países en desarrollo, y sólo de este modo, se logrará rebajar la presión migratoria a la que se ven hoy en día sometidos.

³⁷ Dicho artículo establecía que el resto de políticas comunitarias debieran tener en cuenta los objetivos de la PCD de la UE recogidos en el artículo 177.

Bibliografía básica:

- AECI, *Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*, AECI, Madrid, 1996.
- Cox, A. et al, *Understanding European Community Aid: Aid policies, management and distribution explained*, Overseas Development Institute, Londres, 1997.
- Gomez Galán, M. y Sanahuja, J.A., *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 1999.
- Grasa, R., 'La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: Naturaleza, Mecanismos y Políticas' en Barbé, E. (coord.) *Política Exterior Europea*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Overseas Development Institute, *The European Community External Cooperation Programmes*, ODI, Londres, 1999.