

V REUNION DE ECONOMÍA MUNDIAL (Sevilla 2003)

La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea.

Isabel Victoria Lucena Cid.

Universidad Pablo de Olavide. Sevilla

Teléfono: 954 34 97 33

miluccid@dpb.upo.es

La Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea es considerada como uno de los componentes fundamentales del sistema de relaciones exteriores que el Tratado de la Unión (TU) ha establecido junto a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y al Política Comercial Común (PCC).

Los contenidos básicos de esta Política de Desarrollo los proporcionan los acuerdos con los países en vías de desarrollo (PVD), creando un marco de cobertura comercial e institucional necesario para la gestión de las políticas de cooperación, tanto de la Unión como de los Estados miembros. Sin embargo, uno de los objetivos de la Política de Desarrollo que desarrollaremos posteriormente, es mejorar la eficacia de esta política estableciendo *“mecanismos de coordinación y coherencia entre esta última política y las dimensiones externas de diversas políticas comunitarias, como puede ser la Política Agraria Común y la Política Comunitaria de Pesca, la Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico o la Política de Medio Ambiente”*; así mismo, se hace necesario la articulación entre estas políticas comunitarias y las políticas nacionales de cooperación al Desarrollo de los Estados miembros¹.

Esta perspectiva global se fundamenta en el Tratado de la Unión Europea (TUE), donde al definirse la estrategia comunitaria en materia de Cooperación al Desarrollo la va a apoyar sobre dos grandes criterios: uno la complementariedad y el otro el de la articulación; esto es: *“complementaria”* de las políticas de cooperación llevadas a cabo por los Estados miembros (art. 130 U, 1 del TUE) y *“articulada”* al resto de las políticas comunes que aplique la Comunidad. (Art. 130 V del TUE), con objeto de hacer frene a la perjudicial dispersión de los esfuerzos a favor del desarrollo de los Estados miembros y la Comunidad, y alcanzar *“el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, y particularmente de los mas desfavorecidos; la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial y la lucha contra la pobreza”* (art. 177 CE) (antiguo art.130 U)².

La acción a favor del desarrollo, como veremos, constituye una constante en la historia de construcción europea, aspecto que junto a los fundamentos jurídicos, económicos y políticos; los principios, conceptos y objetivos de la Política de Cooperación al Desarrollo, conforman el contenido esencial del presente capítulo.

1.- LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Históricamente la política comunitaria de Cooperación al Desarrollo surgió hace más de cuarenta años con el deseo de no perjudicar las relaciones preferenciales que buena parte de los Estados miembros fundadores de la comunidad mantenían con sus posesiones de ultramar (africanos principalmente), cuando se firmaba el Tratado de Roma en 1957 y que en muchos casos continuaban sometidos a su administración colonial o bien habían accedido a la independencia recientemente.

Desde este momento las relaciones de Cooperación para el Desarrollo, especialmente con los países de África Subsahariana, estarán marcadas fundamentalmente por una estrategia regional iniciada con el Régimen de Asociación con los países y territorios de Ultramar, previsto en la parte IV del Tratado de Roma (Art. 131 a 136 bis), adaptándose progresivamente y unilateralmente desde entonces, mediante decisiones del Consejo de Ministros, a la incorporación de nuevos Estados miembros³.

La firma del Tratado de Roma coincidió, como decíamos anteriormente, con el proceso de independencia de muchas colonias europeas, con la consecuente aparición de nuevos Estados en la esfera internacional y que necesitaban un marco jurídico distinto al establecido por el Régimen de asociación que recogía el Tratado de Roma. Se hacían necesarios, pues, nuevos mecanismos y estrategias de relación.

Ante la ausencia de líneas concretas de acción en los tratados fundacionales de la Comunidad Europea (CE) fue necesario definir una trayectoria de actuación distinta basados en el art. 238, 235 y 113 del Tratado de Roma, que progresivamente se iría plasmando en la conclusión de una serie de acuerdos que posibilitaron la consolidación y posterior expansión de las relaciones de Cooperación al Desarrollo de la Comunidad. El objetivo esencial en aquel momento consistió en *“adaptar a las nuevas circunstancias resultantes de la constitución de una unión aduanera entre los Estados miembros de la CE el complejo entramado de regímenes comerciales preferenciales que éstos venían aplicando en sus relaciones con aquellos países o territorios. El lastre de esta impronta colonial del que (...) la política comunitaria de Cooperación al Desarrollo aún no ha conseguido desembarazarse por completo, ha condicionado y limitado sobremanera su evolución posterior”*.⁴

1.1 Política regional de Cooperación al Desarrollo

Analizando los primeros instrumentos regionales de Cooperación al Desarrollo a través de los cuales la CE ha desplegado su política durante más de cuatro décadas, encontramos como primera explicitación concreta, los convenios negociados entre los Estados soberanos que configuraron la Política de Yaundé I (20 de Julio de 1963) y Yaundé II (29 de Julio de 1969). Durante este periodo que abarca desde 1963-1974, la ayuda europea se concentró fundamentalmente en África negra francófona, acogidos al Régimen unilateral de asociación previsto, como decíamos, por la IV Parte del Tratado de Roma.

A mediados de la década de los setenta el contexto internacional cambia. El deseo de varios Estados miembros de ampliar la política de Cooperación a otras regiones del mundo y la adhesión del Reino Unido a la Europa comunitaria fueron elementos que condujeron a una reorientación profunda de la política comunitaria de cooperación.

No podemos obviar en este momento las preocupaciones europeas vinculadas a la primera crisis petrolífera (1973), es decir, el miedo a carecer de materias primas y el deseo de mantener unos mercados exteriores privilegiados, ya que estas circunstancias vinieron a sumarse a los intereses geoestratégicos y a un supuesto sentimiento de responsabilidad derivado del pasado colonial, para justificar el primer acuerdo de asociación entre la CE y los países africanos de Commonwealth, algunos países del Caribe y del Pacífico, así como otros países de África Subsahariana, deseosos de unirse a esta primera negociación entre grupos de países, dando así lugar al nacimiento del denominado grupo de países ACP.

1.1.1 *Las relaciones de UE-ACP: Convenios de Lomé.*

El Convenio de Lomé I, firmado en la capital de Togo en 1975, inauguró esta nueva relación consensual de Cooperación para el Desarrollo entre la CE y los países ACP. Los principios que regiría esta relación sería el *“partenariado (respeto a la soberanía e igualdad de las partes) previsibilidad de la ayuda y diálogo institucionalizado”*⁵

El primer Convenio de Lomé constituyó en aquel momento un modelo único de cooperación Internacional que desencadenó un amplio debate sobre el contexto del Derecho Internacional para el Desarrollo. El principio de asociación ha sido desde la fecha de la firma del convenio (1975), fundamental, *“traduce una concepción de la cooperación basada en compromisos mutuos para la realización de objetivos comunes propios como la negociación global (de grupo a grupo y referida a diversos aspectos de cooperación), el diálogo con cada Estado ACP en el marco de instituciones partidarias, el carácter contractual y previsible de los recursos de ayuda disponibles, se convirtieron en la base de la política europea de cooperación en el marco de los acuerdos de Lomé”*.⁶

Los convenios sucesivos permitieron a los socios adaptar los objetivos y los instrumentos de la cooperación. En 1979 y 1984 se pusieron en marcha los Convenios Lomé II y III, respectivamente. El IV convenio de Lomé firmado el 15 de diciembre de 1989, afectó, después de la incorporación de la República de Sudáfrica el 24 de Abril de 1997, a 71 Estados de ACP y a los 15 Estados miembros de la UE y a la propia CE.⁷

El IV Convenio de Lomé recogía no sólo *“la cooperación comercial (los productos originarios de los países ACP entran, sin reciprocidad, libres de arancel en la Comunidad), la cooperación en el ámbito de los productos básicos (la CE garantiza unos precios mínimos a las importaciones de un número de productos agrícolas – vía Stambex – y mineros - a través del programa Sysmin – de los países ACP, y un tratamiento particularizado a ciertos productos como el azúcar o los plátanos) y la cooperación financiera y técnica (a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y del (BEI) Banco Europeo de Inversiones). También incorpora nuevos aspectos como el respeto a los Derechos Humanos, la protección del medio ambiente, la cooperación cultural y social, la cooperación agrícola y de seguridad alimentaria, la cooperación descentralizada a través de instituciones públicas y privadas, el apoyo al ajuste estructural y la liberación de la carga e la Deuda,”*⁸ aspectos que desarrollaremos posteriormente. Este Convenio se ha mantenido en vigor durante un periodo de 10 años sobre *“una estructura institucional paritaria, y la elaboración con el consenso de los*

Gobiernos locales de acciones planificadas de desarrollo a través de los Programas Indicativos Nacionales (PIN) y los Programas Indicativos Regionales (PIR).⁹

En Noviembre de 1995, se firmó en Mauricio el Acuerdo de Revisión del IV Convenio de Lomé. Junto a las innovaciones que hemos referido anteriormente, se encuentra la elaboración de un nuevo Protocolo financiero y la aprobación del VIII FED. En materia de intercambios, la revisión incorporó un Protocolo sobre la utilización sostenible y la conservación de las selvas tropicales utilizados para la producción de maderas. Por otro lado y apelando al Art. 5 del Convenio, ampliado por esta revisión, se mejoró sensiblemente la visibilidad y el compromiso con los principios democráticos y la defensa de los Derechos Humanos, como fundamento de la cooperación, suscrito por la CE y que reforzó el mecanismo de apoyo directo a los procesos de ajuste estructural en los que se hallan inmersos la mayoría de estos países.

Una vez que la política de Lomé ha concluido, la Comisión Europea ha hecho un balance global y se une a distintos análisis que sugieren que la ayuda asignada por el conjunto de los donantes a los países ACP ha tenido probablemente unos efectos positivos, aunque escasos, en el crecimiento, la inversión y la mejora de los indicadores sanitarios, y que estos efectos varían sensiblemente de unos países a otros en función de su situación inicial y de las condiciones de política económica.¹⁰

A pesar de que los sucesivos convenios de Lomé han representado un marco único y pionero para la Cooperación al Desarrollo de la UE y los países ACP, las limitaciones del convenio radican en no haber sido realista y por basarse en hipótesis sobre las capacidades institucionales y las políticas de los países ACP que no se han verificado en el transcurso de los años, además de que ha sido un modelo de cooperación que nunca consiguió desprenderse completamente de sus reminiscencias coloniales.

En la actualidad la UE y los 71 Estados ACP, tras 18 meses de complejas negociaciones y coincidiendo con la expiración del IV Convenio de Lomé en febrero de 2000, han alcanzado finalmente un acuerdo acerca del nuevo marco jurídico que habrá de regir sus relaciones de cooperación durante los próximos 20 años. El nuevo Acuerdo que ya no llevará el nombre de la capital de Togo puesto que ha sido firmado en Cotonou (Benin) introduce profundas modificaciones en los tres capítulos fundamentales de la cooperación con los países ACP: el diálogo político, las estrategias de desarrollo y la cooperación económica y comercial.¹¹

En el campo del diálogo político aparece como prioritario la inclusión de la inmigración como un problema de interés común al que las partes prestaran especial atención, así como la referencia al "buen gobierno" y la lucha contra la corrupción como elementos básicos del Acuerdo. Con respecto a las estrategias del desarrollo, la UE se compromete a concentrar todos sus esfuerzos en la reducción de la pobreza como objetivo prioritario de la cooperación, revisando los instrumentos y métodos aplicados con anterioridad.

Por último, es en la esfera de lo económico y comercial en las que se han producido las novedades más relevantes. No obstante "hasta el año 2008 se mantendrá el actual régimen de preferencias comerciales de carácter unilateral, con una serie de mejoras para los países menos avanzados del grupo ACP, que en el 2005 deberían obtener la liberación absoluta del acceso de todos sus productos al mercado comunitario, a lo largo de este periodo habrá de ser reemplazado por una pluralidad de nuevos acuerdos

regionales de asociación económicos compatibles con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ello supondrá la creación de zona de libre comercio con los distintos subgrupos regionales de países ACP, lo que a su vez debería favorecer el desarrollo y la consolidación de los procesos de integración económica entre ellos".¹²

En este nuevo Acuerdo, desaparecerán algunos instrumentos conocidos en la política de Lomé como el Stambex o el Sysmin, que se habían mostrado ineficaces a la hora de cumplir los objetivos para los que fueron proyectados. Encontramos en su lugar otros mecanismos de apoyo directo a los presupuestos de aquellos Estados que se vean mas afectados por bruscas fluctuaciones, en sus ingresos por exportación. Por otro lado, se potenciará el sector privado en aquellos países beneficiarios de la cooperación.

Para el periodo 2000-2007, el IX FED aprobado, estará dotado de 13.500 millones de Euros, a los que se sumaran otros 1.700 millones en prestamos del BEI y unos 10.000 millones aproximadamente que proceden de los anteriores fondos y que todavía no se han utilizado. Los desembolsos anuales, en relación a los países ACP, en el contexto del actual convenio, podían alcanzar los 3.500 millones de Euros.¹³

1.1.2 Proceso de mundialización de la Cooperación para el Desarrollo de la UE.

Si bien la Política de Lomé, ahora regida por el Acuerdo de Cotonou, ha sido y es el eje central de la actividad comunitaria, la proyección externa de la UE ha tenido ha tenido una gran incidencia desde el punto de vista político y económico en otras zonas del mundo.

Ya desde la Cumbre de Paris en 1972, se realizaron esfuerzos por globalizar el alcance de la política de cooperación internacional de UE. Hoy, tras el desmantelamiento del COMECON en 1990 y la caída del muro de Berlín, se ha visto alterado el marco político y económico internacional. La creciente internacionalización de la economía se enfrenta a nuevas circunstancias de ámbito mundial y a los retos de la globalización que ha desencadenado el desarrollo tecnológico. Esta transformación a nivel mundial ha hecho que la UE redefina sus objetivos y a abrir progresivamente a través de acuerdos bilaterales o regionales, el restringido círculo inicial de los países africanos beneficiarios de la cooperación a otros países de Europa Central y Oriental (PECO), Nuevos Estados Independientes (NEI) procedentes de la desintegración de la antigua URSS, países del área del Mediterráneo y de América Latina y Asia (ALA).

Aunque muy brevemente, presentaremos las líneas generales de la Cooperación para el Desarrollo de la UE en estas áreas.

a) La política en el área del Mediterráneo.

La celebración de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (1995) ha sido un momento de revisión y refundación de la política mediterránea, diseñadas en la Cumbre de Paris de 1972. El nuevo marco global acoge como elementos destacados la Declaración y el Programa de trabajo *“que pretende establecer una nueva asociación Euromediterránea sustentada en la idea de asegurar la paz, la estabilidad y la prosperidad del Mediterráneo”*.¹⁴

En la actualidad podemos hablar de una estrategia de conjunto *“que ha comenzado a concretarse mediante la sustitución de los viejos instrumentos convencionales de los años 70 por nuevos acuerdos Euromediterráneos de asociación, concluidos hasta la fecha con Tunes, Marruecos, Israel, Jordania, Egipto y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), en nombre de la Autoridad Nacional Palestina, y en curso de negociaciones con Argelia, Siria y Líbano”*¹⁵

Los mecanismos sobre los que descansa el proyecto de cooperación son el diálogo político reforzado, que asuma como compromiso esencial el respeto de los Derechos Humanos y de los principios democráticos, y en cuyo seno pueda abordarse cualquier cuestión relativa a la seguridad en el Mediterráneo; una cooperación mas avanzada en el ámbito económico y financiero y una renovación social, cultural y humana, que permita profundizar en la senda abierta de los Programas previstos para esta zona.

b) La política de cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (ALA)

Podemos distinguir cuatro momentos en la trayectoria de la relación de los países ALA y la UE. En los años setenta ambos grupos de países establecieron una serie de acuerdos comerciales no preferenciales (Acuerdos de I Generación) sobre la base del Art. 133 CE (antiguo art. 113), que consistía en un trato de la CE que favorecía el comercio a sus socios. A mediados de los años setenta, se planteó un objetivo más ambicioso, *“es el caso de los acuerdos de los Acuerdos de II Generación (de alcance comercial y económico donde se contenían ciertas preferencias comerciales) y, finalmente, desde los años noventa un alcance más amplio, como es el Acuerdo de III Generación, o acuerdos marcos de cooperación, sustentados en el respeto de los principios democráticos y a los Derechos Humanos, ampliando también los sectores cubiertos por la cooperación al desarrollo”*.¹⁶

A su vez se ha desarrollado un diálogo político-económico con varias áreas subregionales de este continente que se percibe como una nueva categoría de acuerdos, catalogados como de IV Generación que la UE (CE + Estados miembros) han concluido con determinados países latinoamericanos desde finales del 1995.

Se han firmado tres acuerdos de estas características: uno interregional, con MERCASUR (1995) y dos bilaterales: Chile y México, 1996 y 1997 respectivamente. Esta asociación política y económica *“está basada en los principios de reciprocidad e interés mutuo, que supera abiertamente el marco de los instrumentos tradicionales de la cooperación al desarrollo, y cuyo objetivo último consiste en el establecimiento de zonas de libre comercio y de un diálogo político reforzado con cada uno de estos socios”*.¹⁷

c) La relación del UE con los países de Europa Central y Oriental y los Nuevos Estados Independientes.

La aparición de nuevos Estados en el Centro y Este de Europa y en el territorio de la antigua URSS, ha hecho que la UE establezca una política de asociación con los mismos enmarcados en los Acuerdos Europeos de Asociación, concluidos desde finales de 1991. Los países que se han beneficiado son Polonia, Hungría, Rep. Checa y Eslovaca, Bulgaria, Rumania, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia. Estos acuerdos

además de incidir en todos los ámbitos de la cooperación económica y comercial, están favoreciendo la convergencia de los sistemas legislativos de estos países al comunitario. El programa PHARE supone un respaldo financiero para esta política de asociación, dotado con 6.693 millones de euros, procedentes del presupuesto comunitario para el periodo 1995-1999.

Con respecto a los NEI, surgidos de la disolución de la antigua URSS, a excepción de las tres Repúblicas Bálticas que forman parte del grupo PECO, encontramos una nueva categoría de acuerdos, igualmente significativos desde el punto de vista político, y que son denominados Acuerdos de Asociación y Cooperación; son acuerdos que se sitúan a medio camino entre los acuerdos de cooperación económica y comercial y los acuerdos europeos de asociación. Recogen previsiones concretas sobre diálogo político y colaboración en la prevención y supresión de organizaciones criminales, la inmigración clandestina y otras actividades ilegales. Se proyecta un volumen de ayuda financiera y técnica puestos a disposición de estos países a través del Programa TACIS y que para el periodo 1995-1999 ha sido de 2.224 millones de Euros. Por otro lado, se están negociando nuevos acuerdos de cooperación económica y comercial con Rusia, Ucrania, Moldavia, más relevantes que los firmados con el resto de las Repúblicas asiáticas (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán y Kirguiztan).

Los últimos acontecimientos mundiales, desencadenados tras los atentados a Nueva York y Washington en septiembre de 2001, tendrán como consecuencia que la UE y los países aliados redefinan su política de cooperación en esta región.

1.2 Instrumentos de Cooperación horizontal.

Con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE), toda una serie de acciones horizontales que carecían de fundamento jurídico quedan respaldadas adecuadamente por el Art. 179 CE (antiguo 130 W), recibiendo así gran impulso de la Comisión y propiciando diversos reglamentos, que retoman y actualizan instrumentos puntuales de cooperación que ya venían aplicándose sobre la base del antiguo Art. 235 de la CE.

Cuando hablamos de instrumentos horizontales de cooperación nos referimos a aquellas acciones unilaterales no vinculadas a una zona geográfica definida.

En el campo de la ayuda alimentaria se ha propiciado la renovación y simplificación de los instrumentos normativos que existían antes de TUE. “*El nuevo Reglamento¹⁸ profundiza en la concepción de la ayuda alimentaria como elemento fundamental de una estrategia global de apoyo a la seguridad alimentaria a largo plazo en los países en desarrollo*”,¹⁹ y cuyos objetivos a lograr a través de una ayuda financiera, que en 1999 era de 505 millones de Euros, son “*aumentar la cobertura nutricional de las poblaciones beneficiarias; apoyar los esfuerzos por incrementar la producción agrícola local, contribuir al desarrollo económico y social equilibrado de los países beneficiarios; reducir los desequilibrios de la balanza de pagos de los países con déficit alimentario estructural*”.²⁰

Esta ayuda llega a países en desarrollo de forma directa o indirecta. Por un lado, son ayudas que financian programas y proyectos de desarrollos destinados a mejorar la producción alimentaria nacional o a apoyar los presupuestos. Por otro lado, la ayuda se

canaliza a través de Organizaciones Intergubernamentales (OIG) o por Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y van dirigidas a las capas más desfavorecidas de la población.

Las ayudas humanitarias de la CE, en caso de guerra, urgencia por catástrofes naturales, etc, fueron institucionalizadas en 1970 con un volumen financiero tal que convirtió a la Comunidad en la principal donante de este tipo de ayuda a escala mundial. Con motivo de los múltiples conflictos que han ido proliferando en el escenario internacional tras la caída del muro de Berlín, la Comunidad se ha visto obligada a redoblar sus esfuerzos en un ámbito, que en el año 1994 (guerra de Yugoslavia y Ruanda) llegó a absorber el equivalente al un 18 por 100 del volumen global de recursos financieros dedicados a la cooperación. Para gestionarlos se creó en 1997, bajo la responsabilidad directa del Comisario de Pesca y Consumo, la Oficina europea de Ayuda Humanitaria (ECHO). Sobre las operaciones que financia esta oficina, el 85 por 100 son desarrolladas sobre el terreno por algunas de las más de 170 entidades con las que mantiene una relación permanente de colaboración, y articuladas jurídicamente a través de un documento básico (Acuerdo Marco de colaboración), destinado a simplificar la organización y las condiciones en las que se aplican. Son entidades nacionales e internacionales, Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) y organismos especializados de Naciones Unidas (NNUU) (ACNUR, PAM, UNICEF; PNUD...) y a veces, aunque menos frecuentemente, directamente.

La Comunidad se ha dotado también de un instrumento específico destinado a financiar acciones de rehabilitación y reconstrucción en países en desarrollo,²¹ cuyo fin es contribuir al restablecimiento del sistema productivo y de la red de infraestructuras básicas de los territorios destrozados por catástrofes naturales o conflictos provocados por el hambre, a la reinserción social de refugiados, personas desplazadas, prevención de catástrofes y a la restauración de las capacidades institucionales necesarias para reemprender un proceso de desarrollo. Asegurar una correcta distribución de la ayuda, rehabilitación y el desarrollo han de ser un objetivo prioritario de la actual política de cooperación europea, más aun ahora tras las emergencias humanitarias que han surgido del conflicto por los atentados de Nueva York y Washington, y la respuesta militar de EEUU y los aliados sobre Afganistán.

Otro sector de enorme relevancia son las ayudas a las ONG especializadas en el desarrollo. En 1976 la CE crea una línea específica de cofinanciación de proyectos de desarrollo a través de las ONGD, y después otra línea destinada a financiar programas de concienciación de la opinión pública europea sobre este tema. La participación de estas ONGD en proyectos de ayuda alimentaria se canaliza a través de una asociación de ONGD europeas e internacionales denominada EURONAIID, encargada de la distribución y transporte de este tipo de ayuda. En la actualidad más de 1000 millones de Euros del presupuesto comunitario para la Cooperación son gestionados por ONGD.

Encontramos también el apoyo comunitario y jurídico en el marco de la política de cooperación, a las acciones e iniciativas de desarrollo que llevan a cabo los agentes de la cooperación descentralizada (poderes públicos locales, agrupaciones profesionales, sindicatos, instituciones de enseñanza e investigación, etc.).

Por último, el Sistema de Preferencias Generalizadas es un instrumento de cooperación que tiende a *“impulsar el desarrollo de los países más pobres mediante concesiones*

estrictamente arancelarias, consistentes en la reducción o supresión no recíproca de los aranceles a la importación de ciertos productos – especialmente

productos industriales manufacturados o semimanufacturados- de países en vías de desarrollo beneficiarios".²²

Nos queda por añadir a este elenco de instrumentos de la cooperación comunitaria dos Reglamentos o cláusulas adicionales que se han aprobado por la Comunidad en 1998 y 1999 respectivamente.

El primero de ellos es sobre la integración de las cuestiones relativas a la desigualdad entre los sexos (cuestiones de género) como elemento fundamental de todos los procesos de desarrollo en los que participa la UE,²³ y el segundo por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como el respetar los Derechos Humanos y las libertades fundamental en terceros países.²⁴

2.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.

Los cuarenta años de expansión, crecimiento y consagración de la práctica comunitaria en cooperación al desarrollo han convertido a la CE en uno de los principales motores de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo.

Si bien este dato revela el importante papel de la acción de la Comunidad en este sector, ante la descoordinación y la falta de articulación entre la ayuda comunitaria y las ayudas nacionales que debilitaba su eficacia, se hizo necesario el establecimiento de cauces adecuados que favorecieran la armonía y la coordinación de ambas ayudas.

Esta necesidad “enfrentaba a dos órdenes de dificultades, el primero derivado del hecho de constituir la ayuda o cooperación al desarrollo un elemento esencial de las políticas exteriores de cada Estado miembro, quienes celosamente defendían la plena autonomía respecto de las mismas. Y, el segundo originado por la ausencia de una política comunitaria de cooperación al desarrollo hasta que el TUE, firmado en Febrero de 1992, consagra por fin jurídicamente esta práctica comunitaria”²⁵

La inclusión en el TUE de una política en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, supone el punto de partida de una política que pretende, por una parte, responder a los desafíos de un mundo cada vez más interdependiente y en continua transformación, y por otro lado, establecer las bases fundamentales necesarias para desarrollar una acción coordinada, complementaria y por lo tanto más eficaz, en el ámbito de la ayuda al desarrollo.

Son estos fundamentos básicos de la acción comunitaria para la cooperación al desarrollo los que examinaremos con mayor detalle llegados a este punto.

2.1 Fundamento Jurídico.

Como ya señalamos anteriormente, la incorporación con carácter autónomo de la política de cooperación al desarrollo, realizada por el TUE en 1992, logra, por fin, ser *“objeto de una regulación constitucional específica en lo que actualmente es el Título XX de la Tercera parte del Tratado de la CE, dedicada a las políticas de la Comunidad”*.²⁶

Junto a la formulación, por primera vez y de modo explícito, de los objetivos que marcan las pautas a seguir de la acción comunitaria en este terreno (artículos 177 CE) (antiguo art. 130 U), el conjunto de disposiciones que lo componen trata de suplir las deficiencias de la política comunitaria hasta este momento y a las que ya hacíamos referencia, esto es, *“la ausencia de una base jurídica adecuada sobre la que fundar la acción normativa y convencional de las instituciones comunitarias en un ámbito tan significativo para la proyección exterior de la UE (arts. 179 y 181 CE) por un lado, y el preocupante déficit, tanto de coordinación entre la política de la CE y las políticas de los Estados miembros en materia de cooperación al desarrollo (art. 180), como de coherencia entre la propia política de cooperación al desarrollo y el resto de las políticas Comunitarias (art. 178 CE)”*.²⁷

El artículo 177 CE introduce, junto a los clásicos objetivos económicos y sociales, en el ideario de la acción exterior Comunitaria un marcado sesgo político, ya que propone mediante su política de cooperación contribuir *“al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales”* (art. 177.2. CE), (antiguo art. 130 U) en los países beneficiarios de la misma.

Esta apuesta por la promoción de la democracia, los Derechos Humanos y las libertades fundamentales no es sólo una declaración de intenciones, sino que refuerza una tendencia de condicionalidad política democrática, que en su puesta en práctica de medidas por parte de donantes, unilaterales y multilaterales, afectará directamente a continuidad de los fondos de ayuda al desarrollo.

El punto 1 del artículo 177 CE (antiguo art. 130 U) hace referencia al carácter complementario que la política Comunitaria supone respecto de las llevadas a cabo por los Estados miembros en la esfera de la cooperación al desarrollo. El sentido de complementariedad no es aquí sinónimo de subordinación, ni tan siquiera de dependencia, en este contexto. *“Tal y como el Tribunal de Justicia ha constatado ya en reiterada jurisprudencias, la Comunidad disfruta en este ámbito de una competencia compartida con los Estados miembros, que le permite desarrollar su propia política con independencia de las líneas de actuación nacionales, aunque en coordinación con ellas. De tal suerte que las relaciones entre ambas esferas competenciales se rigen únicamente por el principio de subsidiariedad”*.²⁸

Los artículos 179 CE (antiguo art. 130 W) y 181 CE (antiguo art. 130 Y) conforman las bases jurídicas sobre las que fundar las iniciativas comunitarias en materia de cooperación al desarrollo, y *“que regulan respectivamente la vertiente autónoma y la convencional de la política de cooperación al desarrollo. Y, además, conforme a normas procedimentales que comportan la adopción de decisiones por mayoría cualificada en el seno del Consejo y la intervención del Parlamento Europeo, bien mediante el procedimiento del artículo 251 CE (antiguo art. 189 B) cuando la acción Comunitaria se traduzca en medidas de carácter unilateral, o bien a través de su*

consulta preceptiva en el caso de que la cooperación requiera la conclusión de acuerdos con países terceros u otros organismos internacionales, tal y como se desprende de la remisión del artículo 300 CE (antiguo 228).²⁹ No obstante, y dado que una parte importante de la política convencional de cooperación al desarrollo se articula jurídicamente a través del modelo de acuerdo de asociación dispuesto en el artículo 310 CE (antiguo 238), que supone la unanimidad, la operatividad real de la mayoría cualificada en este ámbito, queda limitada significativamente.

Con respecto al carácter autónomo de esta política, sobresale la posibilidad que ofrece el art. 179 CE (antiguo art. 130 W) de adoptarlas a través de programas plurianuales, con las ventajas que ello comporta a la hora de establecer estrategias a medio y largo plazo, o garantizar un esfuerzo comunitario sostenido en determinados sectores o en relación con determinados ámbitos geográficos.

Retomando otro de los aspectos señalados al inicio de este punto, llegamos a detallar el análisis del tratamiento que las disposiciones del TCE dispensan a lo que hemos considerado como uno de los déficit fundamentales de la política de cooperación al desarrollo y que soporta mayor crítica dentro y fuera de la comunidad; esto es a la coordinación entre la comunidad y las políticas nacionales de los Estados miembros, por una parte, y la coherencia en las políticas de la cooperación para el desarrollo y el resto de las políticas comunitarias. Para suplir estas carencias, aparecen los artículos 178 CE (antiguo art. 130 V) y 180 (antiguo art. 130 X) del TCE.

Tras varios años de experiencia intentando aplicar estas disposiciones, no se ha avanzado demasiado en el terreno de la coordinación política, sin embargo, se han puesto en marcha diversas iniciativas que podrían traducir avances más satisfactorios en adelante. Se pretende con ello, sacar el máximo partido a las potencialidades que ofrece una gestión coordinada del volumen global de recursos más elevado que el mundo desarrollado dedica a la cooperación al desarrollo, con vistas a incrementar su eficacia a favor de los países beneficiarios.

A partir de una experiencia piloto operativa en las acciones nacionales y Comunitarias en seis países³⁰ en vías de desarrollo, en 1994 y tras ser evaluados por la Comisión a finales de 1995, el Consejo ha adoptado unas Directrices generales³¹ donde se definen los principios que deben regir y las modalidades prácticas que encauzan ese esfuerzo de coordinación operativa, teniendo presente en su aplicación pragmática la situación concreta de cada país y cada sector o área de cooperación.

En última instancia, las posibilidades reales de coordinación dependerán de la apertura y la actitud que a este respecto adopten los Estados miembros, no obstante, se conocen sus reticencias a los requerimientos de la Comisión en este aspecto.

Pero no sólo resulta difícil articular el principio de coordinación entre las políticas de la Comunidad y los Estados miembros, igualmente o aun más problemático resulta articular coherentemente la interacción que se produce entre las políticas de cooperación y el resto de las políticas comunitarias que tienen relación con los países en vías de desarrollo; hablamos de las políticas pesqueras, agrícola, de protección al medioambiente, de comercio... Conciliar estas actividades evitaría múltiples conflictos derivados de los objetivos políticos y económicos, a veces tan contradictorios con la misma política de cooperación al desarrollo. Para evitar esto, el artículo 178 CE

(antiguo art. 130 V) impone a sus instituciones tener en cuenta los objetivos del desarrollo a la hora de diseñar estas políticas; sin embargo, haciendo prevalecer en última instancia los intereses comunitarios, con lo cual, estamos ante *“una obligación de comportamiento, no de resultados”*,³² y por lo tanto, de ineficacia jurídica en los campos de acción verdaderamente importantes para el desarrollo de la política comunitaria de cooperación.

2.2. *Fundamento Político.*

La política de cooperación al desarrollo le ha servido a la CE de instrumento privilegiado al servicio de la política exterior, tanto en sus relaciones bilaterales como en las multilaterales, donde más de una vez tras disposiciones puramente de ayuda se encubrían intereses de naturaleza política. Por un lado, *“la cooperación para el desarrollo se ha sostenido en una serie de convenios y acuerdos que instituyen mecanismos de diálogo y dan estabilidad a la presencia de la Comunidad en varias áreas del planeta, reafirmando, que duda cabe, su presencia en la vida internacional y su protagonismo en los foros internaciones.”*³³

En la actualidad, tras la caída del muro de Berlín, y como consecuencia el fin de enfriamiento bipolar, la UE ha visto reforzado aun más su protagonismo en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la consolidación de estructuras de diálogo político con terceros Estados beneficiarios de la misma. En este contexto se inscribe el objetivo que constituye el fundamento político de la cooperación al desarrollo: contribuir al carácter general al desarrollo y consolidación de la Democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto a las libertades fundamentales, art. 177.2. CE (antiguo art. 130). 2 U). La formulación de este objetivo ha fortalecido la tendencia de la comunidad hacia un creciente condicionamiento democrático de la política de cooperación al desarrollo. A esta estrategia presente en la Resolución del consejo y de los Estados miembros reunidos en el Consejo, sobre Derechos Humanos, Democracia y desarrollo, aprobado el 28 de Noviembre de 1991³⁴ se le han asociado otras resoluciones mas completas y refinadas como una comunicación al consejo y al Parlamento europeo de 22 de Noviembre de 1995.³⁵

A la hora de valorar la ejecución del punto 2 del artículo 177 CE, se pueden distinguir dos vertientes claramente diferenciadas.

Por un lado, estaría una acción de apoyo a favor de los procesos de transición democrática y de reforma de las instituciones públicas en los países beneficiarios de la cooperación, así como de promoción de los Derechos Humanos y de protección de aquellos colectivos que son más susceptibles de violación de los mismos. Sin duda esta acción de la Comunidad estaría valorada favorablemente.

La dificultad en la ejecución del mandato previsto en el artículo 177.2. CE, estaría en las medidas de carácter negativo que la Comunidad adopta en casos de serias interrupciones de los procesos democráticos o violaciones graves de los Derechos Humanos en los países terceros beneficiarios de la cooperación, y ello por la *“inexistencia de un criterio objetivo a la luz del cual valorar coherentemente este tipo de situaciones, en el que con fuerza confluyen, además, factores de naturaleza política o económica que complican la toma de decisiones por parte de las instituciones comunitarias”*.³⁶

Queda claro que la “*cláusula democrática o de Derechos Humanos diluye la división entre medidas positivas y negativas. En sí misma puede actuar para promover la democracia y los Derechos Humanos, y servir simultáneamente como instrumento para tomar medidas restrictivas si se considera que existen violaciones*”;³⁷ todo ello sin un criterio de actuación objetivo y equitativo.

Ante las reticencias que la inclusión de esta cláusula suscitaba en países terceros, la Comisión ha debido ir tanteando diversas formulas de ejecución hasta encontrar un modelo aparentemente aceptable. De una referencia genérica a los Derechos Humanos y principios democráticos como fundamento de las políticas internas y de proyección internacional a una formulación explicitada y articulada en tres elementos básicos.

- En el preámbulo del acuerdo, referencia al respecto de los derechos Humanos en general y en los instrumentos universales o regionales más significativos en este campo.
- En el texto del mismo, dos disposiciones concretas: una que define los principios democráticos y los Derechos Humanos fundamentales como “elemento esencial” del acuerdo; y otra relativa a su “no ejecución” en caso de violación de algunos de esos elementos, que permite tomar las medidas pertinentes previa consulta, salvo casos de especial urgencia, del consejo de asociación o cooperación.
- Finalmente, dos declaraciones interpretativas ajenas al acuerdo en las que se definen las expresiones “*casos de especial urgencia*” y “*medidas pertinentes*”.³⁸

Esta formula conocida como “*cláusula búlgara*” se ha consolidado plenamente en la práctica Comunitaria desde que fuera empleada por primera vez en los acuerdos de asociación celebradas en 1993 con diversos países de Europa Central y Oriental. En la actualidad, la inclusión de esta “*cláusula democrática y de Derechos Humanos*” como instrumento jurídico en los acuerdos de cooperación al desarrollo continua planteando problemas, ha sido criticada por su relativa suavidad. El término “*suspensión*” brilla por su ausencia y sorprende la escasez de medidas negativas. Se sospecha que esta cláusula diseñada para apenas ser utilizada, o en casos “*de especial urgencia*” pudiera llegar a convertirse en una fórmula estándar.

2.3 Fundamento Económico

Como hemos venido poniendo de manifiesto, la UE es uno de los principales donantes de cooperación internacional y de asistencia al desarrollo. En total, el volumen de ayuda oficial que moviliza la UE (CE + Estados miembros) representa el 55 por 100 de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) y más de las dos terceras partes de la ayuda en forma de subvenciones. La proporción de la ayuda europea gestionada por la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha ido aumentando gradualmente desde un 7 por 100 hace 30 años hasta un 17% en la actualidad. La CE tiene la responsabilidad política y financiera de más del 10 por 100 de la AOD global en todo el mundo. Todos estos datos vienen a confirmar que la UE es el primer donante a nivel mundial de AOD.

La financiación de esta política de cooperación al desarrollo está constituida por tres pilares. De un lado está el Fondo Europeo de Inversiones (FED), por otro el presupuesto comunitario y por último los recursos que pone a su disposición el BEI.

A pesar de que cada una de estas instituciones se rige de forma autónoma, según sus reglas, todas contribuyen a la consecución de los objetivos fijados por el TUE en este ámbito.

En lo que respecta al FED, éste fue fundado por los Estados miembros de la CE en 1958 como soporte financiero del régimen de asociación previsto en la IV parte del Tratado de Roma a los países y territorios de Ultramar. Desde este momento hasta ahora su cobertura geográfica se ha ido modificando progresivamente: primero a los países de los dos Convenios de Yaundé y más tarde, a partir de 1975, a los países ACP que se encuentran vinculados a la CE en función de los sucesivos Convenios de Lomé y en la actualidad del Acuerdo de Cotonou, firmado en Junio de 2000.

Así como hemos visto que el área de cobertura del FED se ha ido ampliando progresivamente, *“también en términos cuantitativos este fondo ha experimentado una evolución espectacular, pasando de una dotación inicial de 581 millones de Ecus para el periodo 1958-1960, a los algo mas de trece mil millones del VIII FED para el segundo tramos de vigencia del IV convenio de Lomé (1995-2000)”*.³⁹

En cuanto al origen de los recursos financieros que lo integran y las normas específicas que rigen su ejecución los sucesivos FED, se han alimentado de aportaciones directas de los Estados miembros, conforme a una clave de reparto que se establece cada 5 años. Así por ejemplo, podemos ver que *“el principal contribuyente del VIII FED ha sido Francia con un 24.29 por 100 del total, mientras que a España le ha correspondido el 5.84 por 100, lo que equivaldría a 750 millones de Euros, una cifra sensiblemente inferior a la que resultaría de la aplicación del porcentaje real de participación en el presupuesto comunitario, pero del que en todo caso nuestro país obtiene una bajísima tasa de retorno a través de la adjudicación a empresas españolas de contratos y proyectos financiados con el mismo”*.⁴⁰

A pesar del carácter intergubernamental del FED es la Comisión la que se encarga de su administración junto a otros instrumentos financieros de la política de cooperación al desarrollo, estado a su vez sometida en el ejercicio de esta actividad al escrutinio del Tribunal de Cuentas. No obstante, la ejecución del FED, como veíamos anteriormente, se rige por una serie de normas específicas recogidas en un Reglamento financiero.

En relación a la segunda fuente de financiación de la cooperación encontramos el presupuesto de la Comunidad al que comenzó a recurrirse de forma sistemática desde mediados de los años setenta para apoyar el proceso de internacionalización de la política de cooperación al desarrollo. En este contexto *“tanto la política Mediterránea, primero a través de una serie de protocolos financieros negociados bilateralmente, país por país, y desde 1997 en virtud del Reglamento MEDA, como la cooperación con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, y más recientemente los programas de asistencia financiera y técnica a los países de Europa Central y Oriental (PECO), así como los Nuevos Estados Independientes (NEI) surgidos tras la disolución de la Unión Soviética, han encontrado siempre en el presupuesto Comunitario su principal sostén económico”*.⁴¹

Por último está la contribución que el BEI aporta para la ejecución de la política de cooperación al desarrollo, de acuerdo con el mandato contemplado en el apartado 2 del artículo 179 CE. Este organismo autónomo fue creado en 1958 al igual que el FED y aunque no fue pensado para la finalidad que se le atribuye en la actualidad, la participación de esta institución en el esfuerzo financiero global que CE despliega en el campo de la cooperación al desarrollo no ha cesado de aumentar desde que en 1963 fue asociado por primera vez a esta tarea con motivo de la firma del Convenio de Yaundé I. Desde su esfera de actuación se extiende hacia los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, a los territorios bajo control de la Autoridad Nacional de Palestina y Sudáfrica y casi todos los países terceros vinculados a la Comunidad en virtud de cualquier tipo de acuerdo de asociación y/o cooperación.

El BEI gestiona, además de sus recursos propios obtenidos a través de las concesiones de créditos para la financiación de proyectos en países cuya situación económica garantice la devolución de los mismos a condiciones de mercado, fondos procedentes del presupuesto Comunitario y del FED bajo la modalidad de capital riesgo (1000 millones de euros en el VIII FED).

Este mecanismo permite, por ejemplo, financiar actividades de desarrollo en el sector privado mediante un préstamo cuyo reembolso queda subordinado a la previa satisfacción de todas las demás deudas contraídas por el prestatario o condicionado a una evolución satisfactoria del proyecto financiado.

Aun teniendo en cuenta estas tres fuentes de financiación Comunitaria de la cooperación al desarrollo, el grueso de la ayuda que financia la Comunidad reviste la forma de subvenciones cuyo monto global depende del nivel de desarrollo del país o países beneficiarios. Normalmente estos fondos sirven para financiar proyectos de desarrollo en sectores parcialmente definidos en el marco de Programas Indicativos de carácter Nacional o Regional.

Como último dato decir que la Comunidad viene destinando una parte significativa de los mismos a apoyar los procesos de ajuste estructural en los que se hayan inmersos la mayoría de estos países, que pueden recibir así inyecciones financieras directas en sus maltrechos presupuestos nacionales en condiciones más flexibles que los que impone el Fondo Monetario Internacional (FMI); a pesar de cual habría que analizar si estas subvenciones no son más que otro mecanismo de endeudamiento para estos países en desarrollo.

3.- PRINCIPIOS, OBJETIVOS Y MÉTODO DE EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO.

El objetivo primordial de la política Comunitaria de cooperación al desarrollo es promover un desarrollo sostenible encaminado a suprimir la pobreza en los países en desarrollo e integrarlos en la economía mundial, cuya consecución sólo será posible si se aplican políticas que estimulen la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho, la buena gestión de los asuntos públicos y el respeto a los derechos humanos.⁴² Asimismo, considera prioritaria la defensa de los intereses de los países en desarrollo más desfavorecidos y de los sectores más pobres de la población en algunos países en desarrollo más avanzados.

Por otro lado, la política de cooperación al desarrollo comunitaria debe estar *coordinada* con la de los Estados miembros y los objetivos acordados en el marco de otras instituciones internacionales (Naciones Unidas, los Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia, así como el FMI y BM). En el esfuerzo de lucha contra la pobreza habrá de lograr que resulte eficaz y facilitar no sólo la cooperación sino la *complementariedad* y la *coherencia* con respecto a las otras políticas aplicadas por la Comunidad.

Para ver cumplidos estos objetivos los agentes de la política de cooperación al desarrollo necesitarán tener un conocimiento totalmente actualizado en relación a los países beneficiarios de la ayuda, la política en materia de desarrollo, los avances científicos-técnicos y todas las tendencias a escala global en el entorno económico, político y social que puedan ser de importancia a la hora de formular políticas de desarrollo para centrarse en aquellos ámbitos que sean factores clave de cualquier medida centrada en la erradicación de la pobreza (por ejemplo, el apoyo a las políticas sociales) o aquellos en los cuales, por razones pragmáticas y operativas, resulta más eficaz el coordinar los esfuerzos a nivel europeo (la seguridad alimentaria y la ayuda humanitaria en situaciones de conflictos o catástrofes naturales), o bien sean campos en los que los intereses de la UE resulten mejor atendidos por una acción a nivel Comunitario de conformidad con el principio de subsidiariedad (por ejemplo, la resolución de conflictos, la estabilización económica, los movimientos migratorios, etc.)

En definitiva, la política de desarrollo de la Comunidad se apoya, fundamentalmente, en el principio de un desarrollo humano y social sostenible, equitativo y participativo y cuyo objetivo principal deber ser reducir la pobreza. Partiendo del enunciado de estos objetivos en el art. 177 CE (antiguo 130 U), analizaremos su trascendencia política en la actualidad.

3.1 Desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, especialmente mas desfavorecidos (art. 177 1-1 CE) (antiguo 130 U 1-1).

Esta manifestación general se inscribe en el marco más amplio de la acción exterior de la Unión, de la que se traduce la necesidad de un reparto de la ayuda y los recursos teniendo en cuenta la situación diferenciada de los países en vías de desarrollo y por lo tanto, su impacto en la reducción de la pobreza. Con respecto a aquellos países que están más avanzados, lo que se pretende es favorecer la apertura de los mercados de los países industrializados y la creación de un marco de cooperación económica como objetivos esenciales. En el caso de países que *“están en una situación de cesación de pagos, la prioridad reside en la obtención de recursos financieros para hacer frente a la carga de la deuda y poder sostener los procesos de reformas iniciadas”*.⁴³

Por último y en relación a los países menos avanzados mencionados anteriormente, *“lo que importa, antes que nada es que se les garantice la satisfacción de sus necesidades más elementales, como la alimentación y la salud, dada las incapacidades crónicas contra las que se enfrentan, se trata, en fin, de evitar los fenómenos actuales de marginación y exclusión”*.⁴⁴

3.2 Inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial. (art. 177 1-2 CE) (antiguo art. 130 U 1-2).

El crecimiento económico es una condición esencial, aunque no suficiente, para la reducción de la pobreza. La integración de los países en desarrollo, y en particular de los menos avanzados, en la economía mundial es un requisito necesario para su crecimiento y su desarrollo económico-social sostenible. Por tanto, favorecer el acceso a los mercados de los países industrializados a estos países, es objetivo ineludible de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad, teniendo en cuenta las condiciones de competitividad de estos países ya que la apertura de estos mercados beneficiará desigualmente a unos y otros.

3.3. *La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo (art. 177 1-3 CE) (antiguo art. 130 U 1-3).*

El fenómeno de la pobreza, según la Comunidad, “no se define económicamente por la falta de ingresos y recursos económicos, sino que también incluye la noción de vulnerabilidad y factores como la imposibilidad de acceder a una alimentación adecuada, a la educación y a la sanidad, a los recursos naturales y al agua potable, a la tierra, al trabajo y al crédito, a la información y a la participación política, a los servicios y a las infraestructuras. Todos estos elementos son necesarios para que las poblaciones desfavorecidas puedan controlar su desarrollo, disfrutar de la igualdad de oportunidades y vivir en un entorno más seguro”.⁴⁵

En un mundo donde la pobreza afecta a más de un tercio de la humanidad, donde más de 800 millones de personas, de las cuales 200 son niños, sufren de desnutrición crónica, reducirla significaría un cambio estructural de orden global. No obstante, y ante la falta de una voluntad de una revisión y cambio del orden actual, la política de cooperación al desarrollo tendría que apoyar acciones “que alivien determinadas formas de miserias y que compensen los costes sociales producidos por las políticas de reformas (de ajustes) y de reestructuración de las economías (...). La inserción de este objetivo de lucha contra la pobreza, permitirá reequilibrar geográficamente la ayuda al desarrollo, puesto que podrá también aplicarse a países mediterráneos y latinoamericanos de renta media, en cuyo seno existen capas de población sumidas en la más extrema pobreza”.⁴⁶

3.4 *Desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto a los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales (art. 177.2 CE) (antiguo art. 130 U 2).*

Como hemos podido deducir a través de estas páginas, la política de cooperación al desarrollo de la CE se ha diseñado tomando como referencia de desarrollo el de un Estado democrático y liberal, respetuoso de los Derechos Humanos y libertades fundamentales. Sin embargo, los Estados beneficiarios en múltiples ocasiones han manifestado que el modelo occidental de desarrollo no se ajusta adecuadamente a sus tradiciones y culturas. En la Resolución aprobada por el consejo de “Desarrollo” el 28 de noviembre de 1991, sobre los Derechos Humanos, la democracia y el desarrollo, se asienta la nueva filosofía comunitaria en la materia, se le concede mayor importancia a estos dos elementos que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar y ejecutar los proyectos y programas de cooperación al desarrollo.⁴⁷ A través de esta Resolución del Consejo se declara: “La Comunidad y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consolidación de los Derechos Humanos como elemento de sus relaciones con los países en vías de desarrollo; se incluirán cláusulas en materia de

Derechos Humanos en sus futuros acuerdos de cooperación". Estas "cláusulas democráticas" que figuraban ya en el art. 5 del Convenio de Lomé de 1989, están siendo incluidos en todos los acuerdos que se realizan actualmente entre la UE y los países beneficiarios. ⁴⁸

Como ya hemos señalado anteriormente, "la condicionalidad democrática actúa como requisito previo y como amenaza permanente. Como requisito previo la cláusula democrática interviene con ocasión de la conclusión de un acuerdo internacional, subordinándolo al respecto por el interlocutor comunitario de los Derechos Humanos, y como amenaza previamente, esta cláusula puede justificar la interrupción momentánea de ciertas concesiones comerciales autónomas a favor del país beneficiario que atenta gravemente contra los Derechos Humanos".⁴⁹

Fomentar el proceso democrático en estos países es esencial, no obstante, no se conoce estabilidad en estos procesos si no existe equivalencia en el terreno económico, por lo que se hace imprescindible el apoyo determinante para la creación de tejidos económicos democráticos implicando la participación de las sociedades civiles en la gestión de la ayuda, y apoyando a la vez, la "reforma de las estructuras administrativas y de los medios de gestión del Estado, tendentes a reforzar las bases de una gestión más transparente y eficaz (...) de la ayuda pública, de la descentralización administrativa regional y de una gestión municipal participativa".⁵⁰

Lo que queda claro "es que el comportamiento del Estado beneficiario de la cooperación se ha convertido en un criterio esencial para determinar dónde y cómo se van a conceder los recursos destinados a la ayuda al desarrollo",⁵¹ condicionalidad que habrá que establecer a partir de criterios objetivos y equitativos y que en muchos casos, hoy por hoy, no se aplican.

3.5 Métodos para aumentar la eficacia de la cooperación al desarrollo.

Para potenciar el impacto y la eficacia de la ayuda Comunitaria, ésta considera necesaria mejorar, como ya hemos visto, los déficits de la política de cooperación al desarrollo apoyándose sobre dos grandes criterios: mejorar la articulación con las demás políticas Comunitarias y complementariedad con las actividades de los Estados miembros en este campo.

En esta nueva estrategia en materia de cooperación al desarrollo la Comunidad está llevando a cabo una reestructuración de su gestión de la ayuda exterior. Para ello se ha propuesto reforzar el proceso de programación, crear un grupo de apoyo a la calidad encargado de velar por la coherencia de las estrategias que se definan para todos los países en desarrollo, y propiciar un movimiento de desconcentración y descentralización que permita acercar las decisiones a los países asociados.

La introducción de un sistema de programación rotatorio, que favorezca que se tengan en cuenta las necesidades y los resultados de los países beneficiarios, así como su evolución en el tiempo, junto con la mayor utilización de los apoyos sectoriales y ayuda presupuestaria directa, puede contribuir a hacer más eficaz la gestión y la asignación de recursos.

Con respecto a la *coordinación*, el Tratado constitutivo de la CE prevé que la Comunidad y sus Estados miembros coordinarán sus programas de ayuda, también en el marco de las organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Se contempla la posibilidad de emprender acciones conjuntas y de que los Estados miembros contribuyan a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios. El esfuerzo de la *complementariedad*, responde a la necesidad de establecer una mejor división del trabajo entre la Comunidad y los Estados miembros. Se prevé, igualmente, favorecer una mayor participación de las Organizaciones no Gubernamentales, tanto en Europa como en los países en vías de desarrollo y fomentar el desarrollo de capacidades de los agentes no estatales en los países asociados, con objeto de facilitar su participación en el diálogo sobre las estrategias y en la aplicación de los programas de cooperación.

Por último, es necesario alcanzar, según la Comunidad, una mayor *coherencia* entre las diferentes políticas comunitarias centradas en el desarrollo sostenible. Deberá realizarse un esfuerzo para que en los objetivos de la política comunitaria de desarrollo se tenga en cuenta la concepción y la aplicación de las demás políticas que incidan en los países en vías de desarrollo. Los medios para alcanzar dicho fin son un análisis sistemático y detallado de los *efectos indirectos* de las *acciones directas* en ámbitos especialmente delicados.⁵²

En relación a estas estrategias de acción *coordinada, complementaria y coherente* de la política comunitaria sobre desarrollo, hay que destacar las dificultades evidentes derivadas del hecho de que esta coordinación funciona esencialmente en una sola dirección: Comunidad—Estados miembros, lo que constituye un déficit de coordinación de difícil superación por la falta de información y colaboración entre unos y otros. Igualmente, sucede si atendemos a analizar la articulación y coherencia entre las políticas de cooperación al desarrollo y otras políticas Comunitarias (política de pesca común, de pesca, de comercio, de medio ambiente, de comercio...), en las cuales prevalece el interés de la Comunidad a la hora de la ejecución de dichas políticas, como vimos en el punto anterior.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. *Nuevas perspectivas en la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea*. Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid, 1996
- COMISIÓN EUROPEA DG DEVELOPMENT. *The new Actors in the ACP-EU Partnership*. Brussels, 2001
- COMMITTEE ON DEVELOPMENT AND COOPERATION. Mr. John A. Corrie. *Annual Report on the results of the work of the ACP-EU Joint Assembly in 1998*. Febrero 1999
- ----- . Mrs Magda Aelvoet. *Interim Report on the draft Council Decision on the procedure for implementing Article 366a of the Fourth Lomé Convention (5644/98 – 96/0050 (AVC))*, Mayo de 1998.
- ----- Mr. Carlos Robles Piquer. *Annual Report on the results of the ACP-EU Joint Assembly in 1997*. Febrero 1998.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo. Política de Desarrollo de la Comunidad Europea*. Bruselas, 2000
 - ----- *Libro Verde. Sobre las relaciones entre la Unión Europea y los Países de ACP en los albores del siglo XXI. Desafíos y opciones para una nueva asociación*. Bruselas, 1996.
 - COMITÉ DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN. Magda Eelvoet. *Recomendación sobre el proyecto de Decisión del Consejo relativa a un procedimiento de ampliación de artículo 366 bis del IV Convenio de Lomé (5644/98-C4-0156/98-96/0050 (AVC))*.
 - ----- Francis Wurtz. *Recomendación sobre el proyecto de decisión del Consejo relativo a la celebración del acuerdo por el que se modifica el Cuarto Convenio ACP-CE de Lomé, firmado en Mauricio el 4 de noviembre de 1995*.
 - CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, (Desarrollo) *Comunicado de Prensa (Sesión nº 2304)*. Bruselas, 10 de Noviembre 2000.
 - DIRECCIÓN GENERAL PARA EL DESARROLLO. *ACP-EU. Partnership Agreement*, Bruselas 2000.
-
- GONZALEZ ALONSO, Luis N. *La política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo* en López Escudero, M. y Martín y Pérez Nanclades, José (eds): *Derecho Comunitario Material*. MacGrawhill, Madrid 2000.
 - MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. *Tratados de la Unión Europea, Textos consolidados*. BOE, Madrid, 1998
 - NIETO SOLIS, José A. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. Siglo XXI, de España Editores, S.A, Madrid, 1995
 - PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre desarrollo Humano 2001*. Ed. Mundi-Prensa. S.A, Madrid, 2001
 - SOBRINO HEREDIA, José M. *La Unión Europea y el Desarrollo: aspectos recientes*, en Mariño Menéndez, F.M. y Fdez. Liesa, Carlos (Eds) *El desarrollo y la cooperación Internacional*. Universidad Carlos III de Madrid. BOE, Madrid, 1998
 - ----- *La Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea*, en Mariño Menéndez, F.M. (Ed.) *Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*. Universidad Carlos III de Madrid. BOE, Madrid 1998
 - UNCETA, Koldo y YOLDI, Pilar. *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria, 2000

WEBGRAFÍA:

- http://europa.eu.int/comm/externa_relations/humna_rights/. Comisión europea, relaciones externas. Comisión de Derechos Humanos
- http://europa.eu.int/comm/europeaid/general/mission_es.htm. Red Europea de ayuda de emergencia y humanitaria.
- www.oneworld.org/eurostep

Red de solidaridad europea por la participación popular.

- www.euoparl.eu.int

Parlamento europeo

- www.europa.eu.int

Servidor de la Unión Europea

- www.europa.eu.int/comm/development/index.htm

Comisión europea, dirección General de Desarrollo

¹ SOBRINO HEREDIA, J.M.: “*Los criterios de implementabilidad y articulación de la aplicación de la política comunitaria de Cooperación al Desarrollo*”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 1. IUCD-UCM, Madrid, 1997

² TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN EUROPEA. Título XX “*Sobre Cooperación al Desarrollo*” en OREJA AGUIRRE, M. (dir) “*El Tratado de Ámsterdam de la UE. Análisis y Comentarios*” Ed. McGraw Hill, Madrid, 1998.

³ SOBRINO HEREDIA, J.M.: “*La Cooperación al Desarrollo de la UE*”, en MARIÑO MENENDEZ, F.M. (ed.). “*Acción Externa de Unión Europea y Comunidad Internacional*”, Universidad Carlos III de Madrid. BOE, Madrid, 1998

⁴ GONZALES ALONSO, L. N.: “*La política comunitaria de Cooperación al Desarrollo*” en LOPEZ E. M. Y MARTIN PÉREZ DE N. J. (eds): “*Derecho Comunitario Material*”, McGraw-Hill, Madrid, 2000

⁵ SOBRINO HEREDIA, J.M. “*La EU y el Desarrollo: aspectos recientes*” en MARIÑO MENENDEZ, F. M. Y FERNANDEZ LIESA, C.R., (eds), “*El desarrollo y la cooperación Internacional*”, Universidad Carlos III de Madrid, BOE, Madrid, 1997 p. 110

⁶ COMISIÓN DE LA CCEE. Libro Verde. “*Sobre las relaciones entre la UE y los países ACP en los albores del siglo XXI*”. Oficina de Publicaciones Oficiales de la CCEE. Bruselas, 1996. pág. 11

⁷ SOBRINO HEREDIA. J.M.: “*La Cooperación al Desarrollo de la U.E*”, en MARÍÑO MENENDEZ, F.M. (ed.). “Acción Externa de Unión Europea y Comunidad Internacional”, Universidad Carlos III de Madrid. BOE, Madrid, 1998, pág. 489

⁸ SOBRINO HEREDIA, J.M., “La Unión europea y el desarrollo: aspectos recientes” op. cit. pág. 111

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ COMISIÓN DE LA CCEE. LIBRO VERDE. op. cit. pág. 13

¹¹ GONZALEZ ALONSO, L.N. op. cit. pág. 447

¹² GONZÁLEZ ALONSO L.N. o. c. p. 448

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ SOBRINO HEREDIA. F.M. op. cit. pág. 115

¹⁵ GONZALEZ ALONSO, L.N. op. cit. pág. 448

¹⁶ SOBRINO HEREDIA, J. M. op. cit. pág. 115

¹⁷ GONZALEZ ALONSO, L. N. op. cit. pág. 45

¹⁸ Reglamento (CE) n° 1292/96 de 27 de Junio de 1996, donde encontramos las acciones concretas y los instrumentos que existen en la actualidad. Y (DO L 166 de 5.7.96 p. 1) relativo a la política y gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria.

¹⁹ GONZALES AONSO, L.N. op. cit. pág. 45

²⁰ SOBRINO HEREDIA, J.M., op. cit. pág. 113

²¹ Reglamento (CE) n° 2258/96 de 22 de Noviembre de 1996 (DO L 306 de 28.11.96 p.1)

²² SOBRINO HEREDIA, J. M. o. c. p 114

²³ Reglamento (CE) n° 2836/98 del Consejo de 22 de Diciembre de 1998 (DO L 354). 30.12.98, p.5)

²⁴ Reglamento (CE) n° 975/1999 del Consejo de 29 de Abril de 1999 (CO L de 8.5.1999 p. 1)

²⁵ SOBRINO HEREDIA, J. M. op. cit. pág. 117

²⁶ GONZÁLEZ ALONSO. L. N. op. cit. pág. 441.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ GONZALES ALONSO, L. N. op. cit. pág. 442

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Bangladesh, Costa Marfil, Costa Rica, Etiopía, Mozambique y Perú.

³¹ Informe de la Comisión de 1 Marzo de 2000 (COM (2000) 108 final)

³² GONZALEZ ALONSO, L. N. op. cit. pág. 443

³³ SOBRINO HEREDIA, J. M. op. cit. pág. 509

³⁴ Boletín de la CE nº 11-1991, págs. 124-126

³⁵ COM (1995) 575 final. “La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de Derechos Humanos: de Roma a Maastricht y en adelante”

³⁶ GONZALEZ ALONSO, L. N. op. cit. pág. 445

³⁷ GRAWFORD, G. “*Los Derechos Humanos, la Democracia y el Desarrollo: hacia una trato justo e igualitario*” en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 1 IUDC-UCM, Madrid, 1997

³⁸ GONZALEZ ALONSO, L. N. op. cit. pág. 446

³⁹ GONZALEZ ALONSO, L. N. op. cit. pág. 444

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ GONZÁLEZ ALONSO, L. N. op. cit. pág. 444

⁴² Art. 177.1 CE (antiguo art. 130.1 U)

⁴³ SOBRINO HEREDIA, J. M. op. cit. pág. 121

⁴⁴ *Ibíd.*

⁴⁵ Declaración del Consejo de la Comisión sobre política de desarrollo de la C.E. Normas legales de la UE. Bruselas, 2000.

⁴⁶ SOBRINOHEREDIA, J. M. op. cit. pág. 122

⁴⁷ BOL. CE. Noviembre 1991, págs. 124-126

⁴⁸ SOBRINO HEREDIA, J. M. op. cit. pág. 123.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Ibíd*

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² Sobre este tema, véase la “Declaración del Consejo de la Comunidad sobre la política de desarrollo de la CE”. op. cit.