

COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN EL SIGLO XXI: RETOS Y SOLUCIONES

RUTH ABRIL STOFFELS*

Sumario: I. Introducción. II. Origen y evolución de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Económica Europea. III. La Política de Cooperación al Desarrollo en el Tratado de la Unión Europea. IV. La cooperación al desarrollo en los albores del siglo XXI. V. Consenso Europeo sobre Desarrollo y medidas para lograr la efectividad de la ayuda. VI. Estado de la cooperación al desarrollo por zonas geográficas. 1. Países de África, Caribe y Pacífico. 2. Países del Sur del Mediterráneo. 3. Países de América Latina. 4. Países de Asia. VII. UE y Los Objetivos de desarrollo del milenio. VIII. Conclusiones. IX. Abstract. X. Résumé.

I. INTRODUCCIÓN

Para entender adecuadamente los éxitos y los fracasos de la Política de Cooperación al Desarrollo (PCD) de la Comunidad Europea es necesario partir de una serie de ideas que van a marcar su funcionamiento.

1. La cooperación al desarrollo de la CE convive con la de los distintos países miembros. Es más, la cantidad de recursos que algún país miembro, Francia por ejemplo, destina a la cooperación al desarrollo ha sido, en algún

* Doctora en Derecho. Profesora de la Universidad CEU Cardenal Herrera, rabil@uch.ceu.es.

momento, mayor que la destinada a este mismo fin por la CE.

2. La ayuda que la CE junto con sus Estados miembros destinan a estos fines representa más de la mitad (52%) del total de la ayuda oficial al desarrollo¹, de la cual la CE gestiona un 11%². Además, ésta no sólo es un donante bilateral de ayuda, sino que también aporta fondos a muchas organizaciones internacionales y organismos humanitarios de los que, en ocasiones es la fuente principal de recursos.
3. Esta no es la única vía a través de la que la UE se relaciona con terceros países. Existe un conjunto de instrumentos como las relaciones exteriores de la Comunidad Europea (especialmente en campos como la política comercial o la política agrícola común), la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, la Política de Vecindad y la Política de Defensa que configuran la acción exterior de la UE.
4. El contenido y el destino de esta Política se ven directamente afectados por los principios y los intereses políticos, económicos y estratégicos de la Unión y sus miembros. Ello se puede apreciar no sólo en la trayectoria que esta Política ha tenido desde sus orígenes, sino también en su relativo fracaso por lo que al desarrollo real de sus destinatarios se refiere.
5. Puesto que se dispone de una pluralidad de vías de acción exterior y que estas vías se van a utilizar como mecanismos de defensa de los intereses y valores de la UE, en muchas ocasiones nos encontraremos con varios

¹ Donor Atlas 2006, UE/OECD p. 4.

² Informe anual 2005 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la ejecución de la ayuda exterior en 2004.

instrumentos destinados al logro de un mismo objetivo. La coherencia entre ellos va a ser, por ello, fundamental, y su ausencia va a ser otra de las críticas a su acción exterior y una de las razones por las que la UE no ocupa, en este campo, el papel que le corresponde en la Comunidad Internacional.

6. La PCD como tal no nace hasta el tratado de Maastricht. Hasta entonces simplemente se utilizaban los instrumentos existentes con el objeto de promover el desarrollo, o se tenía en cuenta este objetivo a la hora de establecer las relaciones con determinados Estados o grupos de Estados. Por otro lado, estos instrumentos no van a desaparecer con el nacimiento de la PCD sino que, simplemente, se van a incorporar a la misma o, en su caso, se van a intentar coordinar con los nuevos mecanismos que se adopten en este marco.
7. Junto a la PCD, la CE dispone de la ayuda alimentaria y la ayuda de emergencia que, aunque no tienen que ir necesariamente dirigidas a los países en vías de desarrollo, se convierten, en muchas ocasiones, en instrumentos que preceden o sirven de apoyo a las medidas de cooperación al desarrollo.
8. Existen distintas direcciones generales: Relaciones Exteriores y Cooperación al Desarrollo entre otros, y una pluralidad de organismos: Europaid y Echo fundamentalmente, que participan en la decisión y gestión de la ayuda, con lo que la coordinación es siempre necesaria, pero no siempre posible.
9. La PCD se materializa a través de mecanismos financieros, comerciales y políticos que deben estar estrechamente vinculados. Por ello, existen programas globales que incluyen medidas de estos tres tipos para un Estado o grupo de Estados. Sin embargo, esto no es siempre así, en ocasiones se desarrollan programas sectoriales que acompañan a los globales o, simplemente, se firman

tratados o se adoptan instrumentos unilaterales que afectan sólo a uno o dos de los sectores mencionados.

10. La PCD se articula entorno a dos ejes: el geográfico y el sectorial. Así por un lado, tenemos una serie de instrumentos dirigidos especialmente a determinadas zonas: Mediterráneo, África, Caribe y Pacífico (ACP), Iberoamérica y Asia (ALA). Pero al mismo tiempo, se establecen unos objetivos transversales (derechos humanos, democracia, Estado de Derecho...) que, además de iluminar todos los programas geográficos, van a gozar de instrumentos propios.

De todo ello se desprende que un panorama general de la PCD de la CE debe partir de una presentación del origen y desarrollo de la misma, debe continuar con un análisis del marco introducido por el tratado de la UE y las modificaciones institucionales introducidas con posterioridad y debe concluir con una presentación del estado actual de la cuestión en el marco de las relaciones internacionales en general y del desarrollo de la integración europea en particular.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

La cooperación al desarrollo nace después de la IIGM y se desarrolla como un campo específico de la cooperación Norte-Sur con unos perfiles y unos contenidos muy concretos que van a tener una influencia directa en el diseño y despliegue de la cooperación al desarrollo de la CEE.

Así, en este periodo inicial se aceleró el proceso de descolonización en el que los vínculos políticos entre las antiguas colonias y las metrópolis fueron sustituidos por vínculos económicos entre los nuevos Estados y las antiguas Potencias

coloniales, pero también entre los primeros y las nuevas Potencias que se incorporan a la competencia internacional por los mercados y las influencias políticas.

En este mismo periodo, la guerra fría hizo de la cooperación un instrumento de la política de bloques financiando a gobiernos amigos y presionando a aquellos que eran hostiles a las grandes Potencias.

Por otro lado, poco a poco la Comunidad Internacional se percató de la existencia de una brecha cada vez más grande entre los países ricos y los países pobres así como de la imposibilidad de que ellos por sí solos, y con el sistema económico internacional imperante, pudiesen reducir esta brecha.

De esta forma, parece lógico que, aunque la cooperación al desarrollo no estuviese entre los objetivos ni entre las políticas de los tratados constitutivos de la CEE, ya en los primeros años se empezase a adoptar medidas en este campo. Al mismo tiempo, es plenamente coherente con lo que acabamos de ver el que estos pasos iniciales no estuviesen dedicados primordial ni directamente al desarrollo directo y completo de los países del Sur a los que se dirigían.

Por iniciativa francesa, los Arts. 131-136 del TCEE aprobada en 1957 contenían una serie de medidas referidas a los países y territorios de ultramar, esto es a las colonias y antiguas colonias francesas. En concreto, se hablaba de la asociación con estos países con el objetivo de, por un lado, promover el *«desarrollo económico y social»* de estos países y territorios y por otro del *«establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto»*. Así pues, junto a la cooperación al desarrollo, estos artículos debían permitir el mantenimiento de relaciones comerciales privilegiadas de estos países con Francia, pero también la consolidación de las mismas con el resto de los miembros de la CEE.

Sin embargo debido, entre otros, a la puesta en funcionamiento de los acuerdos del GATT y, consecuentemente, a la posible incompatibilidad de estas estrechas relaciones comerciales con sus principios estructurales, estos artículos se convirtieron en la base de una incipiente cooperación al desarrollo de la CEE.

Inicialmente se otorgó de forma unilateral una Asociación a estos territorios. Pero a medida que iban accediendo a la independencia, se impuso un sistema convencional (acuerdos de Yaundé) basado fundamentalmente en privilegios comerciales y ayudas bilaterales. A partir de estos convenios se crearon organismos bilaterales de seguimiento de los acuerdos y con ellos se puso en funcionamiento el Fondo Europeo de Desarrollo como su principal mecanismo financiero. Ambas circunstancias tuvieron su continuidad en los instrumentos que sustituyeron a éstos: los acuerdos Lomé. Estos últimos instrumentos, que se pusieron en funcionamiento tras la primera ampliación, aumentaron el número de países beneficiarios e incrementaron sustancialmente los mecanismos y los recursos destinados a la ayuda y a la cooperación al desarrollo³.

Así mismo, el contexto internacional del momento tuvo mucha influencia en la concepción del desarrollo de estos nuevos convenios. Tal y como nos indica M. E. Casanova Doménech *«el deseo de mantener unos intereses económicos geoestratégicos y el sentimiento de responsabilidad derivado del pasado colonial, por un lado, y la preocupación europea vinculada a la primera crisis petrolífera y al miedo de no disponer de determinadas materias primas, por otro lado, justificaron la firma del... primer Convenio Lomé»*⁴.

³ Se pasa de 730 mecus en el Acuerdo Yaundé II a 3462 mecus en el Acuerdo Lomé I y se va incrementando sucesivamente.

⁴ CASANOVA DOMÉNECH, M. E., *Evaluación del impacto del Protocolo del azúcar CE-ACP* (tesis doctoral leída en la Universidad de Barcelona el 8-3-2005), p. 12.

En todo caso, junto a la ayuda contemplada, la base del primero y de los sucesivos acuerdos de Lomé estuvo en un elenco de preferencias arancelarias acompañado de un mecanismo de estabilización de ingresos procedentes de la exportación de bienes procedentes de estos países⁵.

Por lo que se refiere a la ayuda en ellos contenida, es preciso indicar que su destino se ha ido ampliando a distintos sectores a medida que se ha ido constatando el carácter global del subdesarrollo y la necesidad de atacar varios frentes simultáneamente para que ésta sea efectiva. Así, se fue pasando de unos proyectos en los que era prioritaria la cooperación económica en sentido estricto a una situación en la que progresivamente se han incorporado medidas destinadas al desarrollo industrial y agrícola, al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, a la cooperación regional, al ajuste estructural, al apoyo al sector privado, a la protección del medio ambiente, a políticas de población y demografía y, desde hace poco, a la mejora de la administración, la democracia y la buena gobernanza...

Este mismo contexto internacional, en el que, además, la CE comenzó a tomar de consciencia de su papel en las relaciones internacionales, hizo que en la Declaración de París de 1972 se resolviese el dilema que hasta entonces existía entre una perspectiva regionalista y una mundialista de la cooperación al desarrollo. O, dicho de otra manera, el dilema de si la CE debía centrarse en la defensa de sus intereses particulares o si debía convertirse en una Potencia mundial⁶.

Se optó formalmente por la última postura pero sin olvidar la defensa de los intereses regionales que es lo que se había

⁵ Inicialmente sólo los productos agrícolas (STABEX) y, posteriormente también los mineros (SYSMIN).

⁶ SOBRINO HEREDIA, J. M., «Consideraciones en torno a la dimensión «mundialista» de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo» *RIE*, 1985, 3, pp. 757-773.

desarrollado hasta entonces. En todo caso, esta apertura a otras zonas del planeta (Mediterráneo, América Latina y Asia) fue relativamente limitada, especialmente si comparamos la cantidad de recursos e instrumentos destinados a los países ACP y los destinados a estas otras nuevas regiones.

Sin embargo, poco a poco y debido, entre otros, a las nuevas ampliaciones (España y Portugal), la emergencia de nuevos mercados (Asia) y el replanteamiento del concepto de seguridad y sus retos (Mediterráneo) se fue incrementando la cooperación al desarrollo hacia estas zonas, pero sin que nunca se lograra alcanzar el 50% del total. Además, si con los primeros la perspectiva era desde sus inicios multilateral, con estos otros empezó siendo bilateral y sólo paulatinamente se fue ampliado a una multilateral y regional. Así mismo si con los primeros se estableció un sistema de preferencias comerciales, con estos se acordó el régimen de nación más favorecida.

Por otro lado, todo este entramado de acciones y convenios con unos y otros Estados no tenía una cabida directa y expresa en los convenios. De esta forma, junto con los arts. 131-136 antes mencionados, fue necesario recurrir a los Arts. 238 para los acuerdos Lomé y de Asociación con terceros países, el Art. 113 para el establecimiento de ventajas comerciales y el Art. 235 para el resto de cuestiones como por ejemplo la ayuda financiera y técnica a países no ACP. En todo caso, los acuerdos y actos vinculados a la cooperación al desarrollo evitaban hacer una referencia directa a artículos concretos del TCEE, indicándose normalmente que la base jurídica para la realización de los mismos era el TCEE en general.

Posteriormente se dieron dos circunstancias que motivaron nuevo giro en la política de cooperación al desarrollo. Por un lado, la CEE tomó consciencia y asumió su nuevo papel en el escenario internacional; por otro, se aceptó que las anteriores estrategias de cooperación al desarrollo no habían logra-

do sus objetivos. El memorando Pisani de la Comisión Europea de 1982 puso las bases de un nuevo acercamiento al subdesarrollo y, por lo tanto, de los objetivos que había que perseguir y de las medidas que se debían adoptar. En él se hablaba de fomentar y apoyar la implicación de los países receptores y de la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y el desarrollo rural; del cuidado de los recursos humanos y de la dimensión cultural; del apoyo a las capacidades de investigación científica; de la utilización de los recursos naturales y de la preocupación por un desarrollo sostenible... todo ello, como ya hemos visto, quedará reflejado en el contenido de los acuerdos ACP firmados en esa época.

Por otro lado, el fin de la guerra fría tuvo repercusiones muy importantes en la cooperación al desarrollo de la CE. Entre ellas podemos destacar: el cambio en sus intereses estratégicos y los de sus miembros, la apertura de nuevos potenciales mercados, la desaparición de antiguos «enemigos» junto con la aparición de nuevos aliados y finalmente, el establecimiento de una especial relación con los países de la Europa Central y Oriental que estaban en transición a una economía de mercado y que llamaban a las puertas de la Comunidad con vistas a su ingreso.

Todo ello implicó una redistribución geográfica de los fondos de cooperación⁷ de la CEE, así como de sus objetivos. Si bien en términos absolutos esta redistribución no se apreció en los distintos receptores debido a un notable incremento de los fondos, sí que se notará en términos relativos en los que la ayuda a los países europeos aumentó notablemente y

⁷ En realidad, la ayuda a los países en transición no es Ayuda Oficial al Desarrollo, tal y como la describe el CAD de la OCDE, ya que no se destina países «en desarrollo».

Sin embargo, la CEE las considera, por lo menos como ayuda al desarrollo y la incluye como tal en los documentos e informes que hablan de ella.

la de los países subsaharianos se vio reducida⁸. Por otro lado, la ayuda al desarrollo modificó, en parte, sus objetivos: se redujeron las ayudas destinadas a proyectos a largo plazo (que no acababan de ser efectivas) pero se aumentó considerablemente la ayuda destinada a las situaciones de emergencia, y por lo tanto, acciones a corto plazo (más rentables, visibles y efectivas).

Este es el panorama en el que se aprueba el Tratado de Maastricht que intentará recoger en un único capítulo todos los avances hasta entonces conseguidos, hacer frente a los problemas entonces planteados y marcar las líneas de actuación (objetivos, instrumentos, principios, etc.)⁹.

III. LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Lo primero que deberíamos indicar es que las disposiciones del Tratado de la Unión Europea en esta materia no pretenden sustituir sino complementar y dar coherencia a lo que hasta entonces existía, así, el Art. 179 TCE nos indica, por un lado, que éstas son «*sin perjuicio de las demás disposiciones del tratado*» y por otro, que esta nueva política no afectará a la cooperación ya existente con los países ACP.

⁸ Véase: EU Donor Atlas 2006.

⁹ Sobre este tema véanse entre otros: SOBRINO HEREDIA, J. M., «La cooperación al desarrollo de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (ed.): *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Colección de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, pp. 487-514. SOBRINO HEREDIA, J. M., «La comunitarización de la política de cooperación al desarrollo en el Tratado de la Unión Europea», en *Mélanges Pierre Vellas: Droit et relations internationales*, Pedone, París, 1996, pp. 329-349.

La Política de Cooperación al Desarrollo de la CE nace con dos tipos de objetivos bien marcados: el primero de ellos será el de hacer salir a los países en desarrollo de la situación en la que se encuentran e incorporarlos a la economía mundial, reduciendo, en consecuencia la brecha norte-sur¹⁰.

El segundo de ellos, en consonancia con lo que han sido desde sus orígenes las bases de la construcción europea¹¹, se busca para estos países la consecución del *«desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales»*.

Nótese que con la introducción de estos objetivos se están dando por buenas la arquitectura económica internacional basada en un sistema de capitalismo liberal y el sistema político triunfante de la guerra fría, el de la democracia representativa. Ambas circunstancias no son, en todo caso, especialmente llamativas si se tiene en cuenta que justamente, estas son las bases sobre las que se asienta la construcción europea desde sus inicios y que, con la caída del sistema comunista, aquel parece ser el modelo triunfante en la sociedad internacional.

En todo caso, la consideración de los objetivos políticos de búsqueda de la democracia, Estado de Derecho y respeto de

¹⁰ Así se indica que los objetivos de esta política serán: «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».

¹¹ Primero implícitamente, luego en el preámbulo (TUE «Confirmando su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho» y posteriormente en la parte dispositiva (art. 6 TUE «1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros»).

los derechos humanos va a tener una vertiente positiva, que permitirá a la CE utilizar los instrumentos de cooperación al desarrollo para promover el logro de estos objetivos¹², pero también tendrá una vertiente negativa, permitiendo a la CE la suspensión o limitación de la ayuda a partir de las cláusulas democrática y de derechos humanos¹³. Esta idea de base permitirá la utilización generalizada de la llamada cláusula búlgara que admitirá la no ejecución de acuerdos de asociación por la violación de estos principios.

Por último, y teniendo en cuenta el proceso de globalización reinante, se impone la necesidad de coordinar los esfuerzos en este campo y la configuración de la ONU como «*centro que armonice los esfuerzos*»¹⁴ en éste y otros ámbitos de la cooperación. Se indica expresamente que «*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*». Objetivo este último que va a ser de suma importancia a la hora de analizar los esfuerzos que la UE hará en el logro de los Objetivos del Milenio (ODM), tal y como veremos posteriormente.

Como principios de esta política se consagran lo que se conoce como «las 3Cs»: coherencia (con otras políticas comunitarias¹⁵), coordinación (entre los distintos donantes y la

¹² Véase al respecto, entre otros: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Programa temático para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial en el marco de las futuras perspectivas financieras (2007-2013) de 2 de enero de 2006.

¹³ CRAWFORD, G., Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: hacia un trato justo e igualitario», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 1, 1997, pp. 63-1010.

¹⁴ Art. 1.4 Carta de las Naciones Unidas.

¹⁵ Artículo 178 (antiguo artículo 130 V) «La Comunidad tendrá en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 177 en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo».

CE¹⁶), complementariedad (entre las acciones comunitarias y la de los Estados miembros¹⁷) a la que en ocasiones se añade una cuarta c: la consistencia (entre la política de cooperación al desarrollo de la CE y el resto de componentes de la acción exterior de la Unión Europea, en especial las medidas adoptadas en el marco de la PESC). Con la introducción de estos principios se pretende hacer frente a las que habían sido y siguen siendo las principales críticas de la cooperación al desarrollo de la CE; su falta de eficacia y su reducida eficiencia.

En este sentido, se debe destacar que aunque ha aumentado considerablemente el porcentaje de recursos destinados a la cooperación al desarrollo que los Estados canalizan a través de la Comunidad Europea, estos no llegan al 22%. El resto de los recursos los deciden y gestionan los Estados ya sea vía multilateral, ya sea vía bilateral, de acuerdo con sus preferencias estatales. En todo caso, la complementariedad de la acción de la Comunidad respecto de la de los Estados nos acerca al difícil campo de la subsidiariedad y del posible alcance de las acciones de la CE. Sin embargo, los esfuerzos para lograr optimizar la ayuda de toda la UE están siendo muy grandes y las reformas en pos de un modelo adecuado, constantes desde el año 2000.

Por otro lado, ya hemos indicado anteriormente que la política comercial, la de medio ambiente o la agrícola, entre

¹⁶ Artículo 180 (antiguo artículo 130 X) «1. La Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios. 2. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación a que se refiere el apartado».

¹⁷ Artículo 177 (antiguo artículo 130 U) «La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembro».

otras, se pueden encontrar directamente afectadas por las medidas adoptadas en este campo y que, a la inversa, la PCD puede verse obstaculizada o potenciada por las medidas en otros ámbitos de actuación. Sin embargo, el TUE exige una influencia unívoca, de la PCD hacia otras políticas y no a la inversa, de otras políticas hacia la PCD.

Por último, la necesidad de distintas mayorías en la adopción de decisiones vuelve a plantear problemas en la búsqueda de consistencia dentro de los distintos componentes de la acción exterior de la UE. Así algunos instrumentos convencionales y la mayor parte de las medidas unilaterales exigen mayoría cualificada y participación del Parlamento Europeo¹⁸. Sin embargo, algunos acuerdos internacionales como los de asociación¹⁹ y los de última generación con los países de América Latina y Caribe²⁰ exigen unanimidad. Circunstancia que es, así mismo, la regla general en el marco del tercer pilar PESC en el que el papel del Parlamento es más bien simbólico.

Por último, aunque los objetivos de la PESC incluyen los de la PCD, son más amplios y pueden plantear problemas de coordinación, en especial ante la ausencia de una verdadera prelación de los mismos.

Las posteriores reformas del tratado han introducido una serie de cuestiones que, no obstante, no han modificado la esencia de la PCD. Por un lado, el tratado de Ámsterdam destaca las especiales relaciones de la CE con los países ACP. Por otro lado, el tratado de Niza añade todo un capítulo, el XXI (sobre cooperación económica, financiera y técnica con

¹⁸ El Art. 179 que prevé medidas unilaterales remite al 251 (codecisión) y el Art. 181 que prevé la celebración de acuerdos en este marco remite al art. 300.

¹⁹ Su base es el Art. 310 y exige unanimidad del Consejo de Ministros.

²⁰ Su base es el Art. 308 y exige unanimidad el Consejo de Ministros.

terceros países) que sirve para hacer frente a un problema que hemos destacado anteriormente, que es el de la inexistencia de una base única y clara para este tipo de medidas cuando están vinculadas al desarrollo pero no a los países ACP. En todo caso, las medidas comerciales siguen teniendo su base en el Art. 130 y los acuerdos de asociación, el Art. 310.

IV. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

El análisis de lo logrado hasta ahora, así como de los fallos y de retos a los que se enfrenta la PCD en el siglo XXI ha motivado una serie de avances que marcan una nueva política de cooperación al desarrollo, en teoría más eficaz y más coordinada²¹.

La primera mejora importante se produce en 1998 y tiene como objetivo el hacer frente a los problemas de eficacia administrativa: procedimientos muy complejos, retrasos en la ejecución presupuestaria, problemas de comunicación e información... Las medidas adoptadas inciden especialmente en la gestión de los proyectos de cooperación por el Servicio Común de Relaciones Exteriores, órgano dependiente de la Dirección General de Relaciones Exteriores. Este órgano se ocupa de las cuestiones técnicas, operativas y jurídicas así como de la financiación de la ejecución de los proyectos.

Sin embargo, esta reforma no logra poner fin a todos los problemas existentes y, en el año 2000, la Comisión y el Consejo aprueban una declaración sobre la Política de Cooperación al Desarrollo²² en la que se destaca el carácter global

²¹ SANAHUJA, A.: «Los dilemas de la política de desarrollo de la Unión Europea» *Manual Digital de Educación para el Desarrollo*, FONGDCAM.

²² Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea de 16 de noviembre de 2000 sobre la base de

del subdesarrollo y, consecuentemente, la necesidad de atacar al mismo desde varios frentes coordinados. En este sentido, se nos habla de comercio, de políticas macroeconómicas, y de acceso a servicios sociales, de desarrollo rural, de buena gobernanza, de integración y cooperación regional...

Así mismo se subraya que, a pesar de los esfuerzos realizados, no se ha logrado evitar la descoordinación entre las políticas comunitarias y las estatales, reconociéndose, además, que esto último sigue siendo uno de los grandes fallos de la PCD de la Unión Europea.

En este documento se destacan los cuatro aspectos «trasversales» que deben promoverse en todo instrumento de cooperación al desarrollo: derechos humanos, igualdad de género, derechos del niño y protección del medio ambiente.

Volviendo a las cuestiones institucionales, el final de siglo va a traer consigo otras importantes reformas. Así, para evitar lo que era otro de los grandes fallos del sistema, se crea la Oficina de Coordinación EuropeAid que se ocupa de coordinar toda la ayuda comunitaria procedente del presupuesto comunitario así como del FED. Esta oficina se encargará de dirigir todos los programas de ayuda salvo el de ayuda humanitaria que gestiona ECHO y los instrumentos de preadhesión que gestiona el Comisario de Ampliación.

Se inicia asimismo un proceso de descentralización administrativa en las delegaciones de la Comisión establecidas en los países en desarrollo, con personal adicional destinado a controlar y ejecutar los programas comunitarios. Esta des-

centralización administrativa ha conseguido mejoras en la rapidez y la eficacia en la gestión de los proyectos²³.

Es más, en general, todo este conjunto de reformas en la gestión parece haber surtido efectos, ya que Comisión, Parlamento, Consejo y Estados miembros coinciden en que «*Dicho programa redundó en: i) una mejor programación dentro de un ciclo coherente de proyectos centrados en la erradicación de la pobreza; ii) la creación de una única entidad —la Oficina de Cooperación EuropeAid— responsable de la ejecución de la ayuda; iii) un proceso completo de descentralización, con 80 delegaciones que han asumido la gestión de la ayuda; iv) el fortalecimiento de los recursos humanos para acelerar la ejecución; v) la mejora de los métodos de trabajo mediante la armonización y la simplificación de procedimientos, la mejora de los sistemas de información y de la formación del personal; vi) la mejora de la calidad mediante un proceso de apoyo a la calidad y de supervisión de las distintas fases de la gestión del proyecto; por último, vii) una ejecución más rápida de la ayuda*»²⁴.

Sin embargo, se mantienen los problemas de coordinación y de eficacia de la ayuda. Si a ello unimos los importantes acontecimientos de este último lustro, entenderemos la necesidad de un replanteamiento de la acción exterior de la UE en general y de la PCD en particular²⁵.

²³ Informe anual 2005 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la ejecución de la ayuda exterior en 2004.

²⁴ Declaración Conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El Consenso europeo sobre desarrollo», DOUE 24 de febrero de 2006.

²⁵ Sobre la PCD en el siglo XXI véanse entre otros: GUINEALLORENTE, M., «La política de desarrollo europea: una visión general, 2004» (<http://www.ucm.es/info/fgu/cooperacion/seminariogpd/pdf/GUINEA.pdf>); SOTILLO LORENZO, J. A., La Unión Europea y la redefinición de su

Entre estos sucesos nos gustaría destacar, en primer lugar, los atentados del 11 de septiembre de 2001. Éstos van a determinar un cambio en las perspectivas geoestratégicas mundiales, en el concepto de seguridad internacional y en las relaciones con los países del Mediterráneo²⁶.

En segundo lugar, el proceso de liberalización propiciado por la OMC va a hacer que el sistema de preferencias generalizadas (mecanismo principal de la PCD de la CE) deje de tener tanto interés para los Estados receptores y que, en ocasiones, se considere incompatible con los principios de esta organización²⁷. Además, se ha constatado que SPG no ha logrado los resultados previstos: allí donde se ha aplicado no se ha producido un incremento considerable de los intercambios, es más en algunos casos éstos se han reducido²⁸.

Otro dato relevante es la aprobación de los ODM que va a repercutir directamente en la formulación y ejecución de la PCD tanto de la CE como de los Estados miembros. Vinculado

Política de Cooperación para el Desarrollo, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n.º 14, IUDC, Madrid.

²⁶ Véase al respecto, entre otros: Estrategia Europea de Seguridad: Un Europa segura en un mundo mejor: Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

²⁷ Así, se considera que el SPG previsto en alguno de los acuerdos de asociación debería aplicarse a todos los países en vías de desarrollo en iguales circunstancias (principio de la nación más favorecida) y no sólo a aquellos con los que se firma el Convenio que incluye esta cláusula.

²⁸ Sorprenden, no por inciertas sino por venir de quien vienen y pronunciarse en el marco de un texto dedicado a la política de desarrollo las palabras del Comisario Europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria «Pourtant, l'Union européenne est le principal partenaire commercial des pays les plus pauvres: près de 40% de nos importations proviennent des pays en développement.

L'Union est aussi le marché le plus ouvert aux pays pauvres: en 2003, 80% des exportations des pays en développement sont entrées dans l'UE exemptes de taxes ou taxes à de taux réduits» MICHEL, L., «La politique de développement de l'UE: Enjeux et propositions de la Commission» en *Séminaire de l'Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe*, 6 de julio de 2005.

a ello, en la Cumbre de Doha sobre financiación del desarrollo la UE adopta el papel de líder y adquiere compromisos importantes.

Así mismo, es relevante la celebración del II Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda al desarrollo celebrada en París en marzo de 2005 y la Cumbre Mundial de septiembre de 2005 que van a buscar el incremento de la cantidad, efectividad y eficacia de la ayuda y que van a generar una reacción contundente y rápida de la UE.

Finalmente, es preciso destacar la ampliación de la UE a 27 miembros lo cual, no sólo supone la liberación de fondos que antes eran destinados a ellos dentro de la acción exterior de la Unión, sino que, a medio plazo, aumentará considerablemente el potencial de la UE en la cooperación al desarrollo.

Esta ampliación ha dado, así mismo, nuevas fronteras a la Unión. Los países que en la actualidad limitan con la UE no son todo lo estable que cabría esperar y se ha iniciado en 2004 la Política Europea de Vecindad destinada a ayudarles a conseguir una mayor seguridad económica, política y social. Si bien es cierto que parte de los beneficiarios de esta nueva política lo son también de la PCD, hay otros que no son considerados como países en vías de desarrollo y que, sin embargo, recibirán ayuda de la UE.

V. CONSENSO EUROPEO SOBRE DESARROLLO Y MEDIDAS PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE LA AYUDA

Ante estos retos, el 20 de diciembre de 2005 se aprueba el «*Consenso Europeo sobre desarrollo*²⁹» en el que se intenta dar

²⁹ Declaración Conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del

un nuevo planteamiento a la cooperación al desarrollo de toda la UE (CE y Estados), sentar las bases de la acción comunitaria al respecto (teniendo en cuenta que la CE es considerada como un actor privilegiado dentro de todos los actores de la cooperación al desarrollo³⁰) y hacer frente a las principales críticas que se hacen a la cooperación al desarrollo en general y la PCD de la CE en particular y a las que nos hemos referido anteriormente.

En este documento se indica que el objetivo primordial del desarrollo es el de erradicar la pobreza entendida esta en su perspectiva pluridimensional (incluyendo desarrollo sostenible, gobernanza, derechos humanos y aspectos políticos, sociales y ambientales). Esta lucha contra la pobreza tiene repercusiones en la paz y seguridad internacionales y en la forma en que la globalización afecta a todos los Estados.

Se destacan los valores compartidos como base de la cooperación al desarrollo (derechos humanos y libertades fundamentales, paz, democracia, buen gobierno, igualdad de género, Estado de Derecho, solidaridad y justicia). Así mismo, se proponen una serie de principios orientadores: implicación (responsabilidad) de los PVD en su propio desarrollo y asociación de la UE a estos países para conseguir este desarrollo; el diálogo político en profundidad y a distintos niveles; la participación de la sociedad civil; igualdad de género; hacer frente a la fragilidad de los Estados (mediante

Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El Consenso europeo sobre desarrollo».

³⁰ Por su presencia mundial, por las competencias asumidas y la búsqueda de coherencia entre las mismas, por la promoción de buenas prácticas en materia de desarrollo, por su papel en la coordinación y armonización de las distintas políticas de cooperación al desarrollo, por prestar ayuda directa, por los propósitos que persiguen por la búsqueda de la participación de la sociedad civil, y por la búsqueda de la interdependencia compleja Norte-Sur.

medidas en materia de gobernanza, Estado de Derecho, lucha contra la corrupción, creación de instituciones políticas y administrativas viables) y la asunción de responsabilidades por parte de los países en desarrollo.

Para el logro de estos objetivos, se proponen unas reformas vinculadas a la forma en que la cooperación es proyectada y gestionada: el incremento de los recursos financieros, la mejora la eficacia de la ayuda (incluyendo condonación de la deuda y desvinculación de la ayuda), y el aumento de la coordinación y la complementariedad de las políticas comunitarias y estatales a través, entre otros, de una programación plurianual. Se hace una mención especial a la necesidad de coherencia entre las distintas Políticas de la UE en favor del Desarrollo.

En este sentido, a pesar de que los objetivos de desarrollo son metas comunes, la forma de llegar a ellos va a ser diferenciada (en cuanto a instrumentos y alcance de las medidas) teniendo en cuenta la distinta situación y las diferentes necesidades de los países receptores. Sin embargo, con el objetivo de conseguir el máximo de transparencia y objetividad en la asignación de recursos, se establecerán criterios uniformes vinculados al concepto de pobreza antes mencionado.

Asimismo, se plantea la necesidad de una concentración en un doble sentido: se dará prioridad a los países menos avanzados (se indica que la mitad de los recursos se destinará a Africa) y se centrará en determinados sectores considerados como prioritarios para los países destinatarios: comercio e integración regional; medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; infraestructuras, comunicaciones y transportes; agua y energía; desarrollo rural, ordenación del territorio, agricultura y seguridad alimentaria; buen gobierno, derechos humanos, y apoyo a las reformas económicas e institucionales; prevención de conflictos y Estados frágiles; desarrollo humano y cohesión social y empleo. Para

conseguir avances en estos sectores, la Comisión tendrá que seguir involucrándose y liderando fondos e iniciativas mundiales que son considerados como instrumentos muy valiosos para el desarrollo en general y la consecución de los ODM en particular. En la misma línea, deberá incrementarse la eficacia y cantidad de ayuda destinada al desarrollo (para llegar al 0'7 en 2015). Para el logro de ello se habla específicamente de la condonación de la deuda o la desvinculación de la ayuda.

Se propone prestar especial atención a una serie de cuestiones transversales entre las que están: cuatro que consideraban como tales anteriormente (derechos humanos, igualdad de género, derechos de la infancia y sostenibilidad medioambiental) y cuatro nuevas cuestiones: democracia, buen gobierno, pueblos indígenas y VIH/SIDA. *«Estas cuestiones transversales constituyen simultáneamente objetivos en sí y factores decisivos para fortalecer los efectos y la sostenibilidad de la cooperación»³¹.*

Finalmente, se destaca la intención de que la CE se esfuerce en el logro de los objetivos marcados para la UE, pero que tienen especial repercusión en el funcionamiento de la PCD: coherencia, actuación diferenciada y mayor efectividad. Dentro de esto último, destaca el desarrollo y mejora de los sistemas de monitorización y evaluación (lo cual le permitirá un ejecución más eficaz que tenga en cuenta los resultados) y la necesidad de continuar las reformas destinadas a la mejora de la gestión y al acomodo de la misma a los objetivos marcados³².

³¹ Consenso europeo sobre desarrollo, Párr. 101.

³² *«Aún deben conseguirse mejoras, si bien se está en ello. Externamente, los objetivos de coordinación y armonización con otros donantes aportarán importantes mejoras a la prestación de la ayuda. Internamente, la Comisión seguirá racionalizando procedimientos, impulsando nuevas transferencias a las delegaciones, aclarando la interacción entre las delegaciones y las sedes y mejorando los sistemas de información. En este marco, se prestará mayor*

Como consecuencia de este último compromiso, del análisis de los logros en los ODM y de los retos planteados en los foros internacionales celebrados en 2005 y a los que ya nos hemos referido, la Comisión ha aprobado recientemente tres comunicaciones que buscan una mayor eficiencia, coherencia e impacto de la ayuda de la UE, esto es de la CE, pero también de los Estados miembros. Por ello, los compromisos descritos, deberán ejecutarse, en gran medida por la CE, pero también hay una labor a realizar por los Estados.

La primera de ellas busca prestar más y mejor ayuda y hacerlo con más rapidez³³, así mismo, presenta un plan de acción con una serie de medidas que deben haber sido puestas en funcionamiento en 2010. Estas medidas se agrupan en tres ejes, cada uno de los cuales contiene compromisos concretos:

- el primero de ellos versa sobre la mejora efectiva de la ayuda comunitaria y para ello se habla de la necesidad de una descripción concreta de lo que se hace y dónde se hace (atlas de donantes), de la puesta en común de los datos, procedimientos y normas de los actores de la cooperación al desarrollo de la UE (compendio de la UE) y de la elaboración de un procedimiento útil de seguimiento de las distintas políticas.

atención a la calidad de los proyectos y de los programas desde su inicio mediante un proceso reforzado de apoyo a la calidad. A tal efecto, convendrá asimismo centrarse más claramente en una serie limitada de ámbitos (y una serie limitada de actividades dentro de los ámbitos específicos) por país socio. Durante la ejecución, convendrá emplear mejor los instrumentos de supervisión, y las evaluaciones al cierre de los programas deberían aportar datos más claros para el proceso de programación y de identificación». Comunicación de la Comisión: Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido de 2 de marzo de 2006. Párr. 123.

³³ Comunicación de la Comisión: Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido de 2 de marzo de 2006.

- El segundo de los ejes gira entorno a la aplicación efectiva de la Declaración de París³⁴ de 2005 y prevé tres medidas de aplicación inmediata: la elaboración de «hojas de ruta» que sirvan para armonizar la acción de todos los actores de la UE en un país dado; la creación de un marco de programación común plurianual de estos actores que sirva para evitar duplicidades y reducir costes y, finalmente, el desarrollo de mecanismos comunes.
- El último contiene medidas de aplicación inmediata para avanzar rápidamente en el logro de los compromisos adquiridos y se centra en el refuerzo de la complementariedad de las actividades de todos los actores de la UE para evitar los problemas creados por la excesiva fragmentación de la ayuda. Para conseguir este objetivo se habla de mejorar el reparto de trabajo a todos los niveles, de incrementar la cofinanciación y la ejecución de actividades conjuntas (ya sean gestionadas por los Estados o por la CE) y de aumentar la visibilidad.

En las partes II y III se detalla una serie de medidas para adoptar inmediatamente y se proponen acciones para mejorar la parte I (complementariedad operativa, formación común, Jornadas Europeas de Desarrollo, redes de investigación en materia de desarrollo...).

La segunda comunicación³⁵ se centra en la elaboración de los documentos estratégicos nacionales (DEN) como base para la programación plurianual común. Los DEN se empe-

³⁴ Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo: apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad de 2 de marzo de 2005.

³⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común de 2 de marzo de 2006.

zaron a aplicar en 2000 con el objeto de facilitar la programación anual y su utilización ha generado resultados sorprendentes. Puesto que de la calidad de estos DEN dependía la eficacia de los programas que se adoptasen, en 2005 se procedió a analizar en profundidad el contenido de estos documentos en tres países: Uganda, Tanzania y Zambia. Con los datos allí reflejados y a la luz de los compromisos adquiridos en los distintos foros internacionales se acuerdan tres tipos de medidas:

- Por un lado se indican los principios que deben servir de base para elaboración de estos DEN. En la formulación de estos documentos se tiene en cuenta: el marco de asociación (como base de las estrategias), los objetivos del consenso europeo (erradicación de la pobreza, ODM y cuestiones transversales), la coherencia, la diferenciación, la prioridad de las cuestiones transversales, la eficacia (división del trabajo, complementariedad y armonización) el recurso a la ayuda presupuestaria (como modalidad de ejecución), la concentración, el alineamiento de los programas a las estrategias de los distintos países, un planteamiento basado en los resultados, la participación de la sociedad civil y otros actores, la toma en cuenta de lecciones extraídas y la revisión de la política de cooperación de que se trate a la luz de los resultados obtenidos.
- Se indican los elementos que deben contener los DEN para garantizar su utilidad a la hora de programar. Así, aparte de la descripción completa de la situación del país se busca tener la información integral sobre la labor de los donantes, los objetivos de su cooperación y los mecanismos puestos a su servicio³⁶.

³⁶ (1) el marco de las relaciones entre el donante y el país socio;

(2) un análisis de la situación política (interior y exterior), económica y comercial, social y ambiental del país socio;

- Por último, se nos habla de los principios en los que se debe basar la programación plurianual cuya eficacia es el objetivo último de esta Comunicación. Esta programación debe ser: flexible, gradual y abierta. En ella, el país socio debe tener un papel motriz y se debe permitir su adaptación por las autoridades estatales y los actores de la cooperación que se encuentren en el país de destino.

La tercera comunicación³⁷ presenta el pasado, presente y futuro de la cooperación al desarrollo a la luz de los compro-

-
- (3) el programa del país socio, incluida la estrategia de desarrollo;
 - (4) un análisis de la viabilidad de las políticas actuales y de los retos que habrá que aceptar a medio plazo, basado en el análisis de la situación del país y de su programa;
 - (5) una visión de conjunto de la cooperación pasada y presente del donante (lecciones aprendidas y experiencias), teniendo en cuenta todos los instrumentos de ayuda exterior, la complementariedad con los programas de los otros donantes y la coherencia con los otros instrumentos de ayuda exterior y de las políticas;
 - (6) una descripción de la situación de la colaboración con el país socio, incluido el diálogo político y los progresos en el proceso de armonización;
 - (7) la estrategia de cooperación del donante, sus objetivos concretos, su coherencia con los otros instrumentos de la ayuda exterior y de las políticas, su complementariedad respecto de los otros donantes;
 - (8) un programa de trabajo o un programa indicativo nacional (PIN) basado en los elementos anteriormente citados y que defina objetivos mensurables con ayuda de indicadores de resultados, la contribución específica del donante y la naturaleza de y alcance de los mecanismos de apoyo más apropiados;
 - (9) anexos: un cuadro sinóptico del país, un resumen del perfil ambiental, una matriz financiera prospectiva de los donantes, un perfil de la migración (si lo hubiera), incluido el aspecto de la protección internacional, una descripción de la consulta a los participantes no estatales y, si hubiera lugar, la hoja de ruta relativa a la armonización.

³⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda-Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el periodo 2006-2010 de 2 de marzo de 2006.

misos adquiridos desde la Declaración del Milenio. En ella, pese a indicarse que se ha producido un incremento paulatino de la AOD de los distintos actores de la UE, se destaca que *«En este contexto, si desea mantener su credibilidad como principal donante a escala mundial, la UE tiene ante sí un doble reto, tal como se señala en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo[...]»* Las Conclusiones del Consejo no garantizan la disponibilidad de los fondos necesarios para colmar las expectativas generadas a raíz de los ambiciosos Acuerdos de Asociación suscritos por la CE y la UE con diversos países socios en todo el mundo.[...] • Si los sistemas nacionales de ayuda de los Estados miembros se vieran sometidos a una presión excesiva como consecuencia del incremento de la ayuda, peligraría el compromiso de hacer de la UE, de forma colectiva, una donante más fuerte y eficaz[...] Por esta razón, y a fin de garantizar la coherencia y visibilidad de la UE en su conjunto, es fundamental establecer también, a escala europea, estructuras e instrumentos adecuados para facilitar una gestión coordinada y complementaria de la ayuda de la CE y de la ayuda bilateral de los Estados miembros»³⁸. Se recuerdan los compromisos adquiridos (aumento de la ayuda dirigida a África, aprobación de fuentes de financiación innovadoras, reducción de la deuda, mejora de la eficacia de la ayuda, creación de mecanismos de financiación más previsibles y menos inestables, reforma de las instituciones financieras internacionales para hacerlas más eficaces e incremento de la ayuda destinada al comercio) y se insta al Consejo a que apruebe una serie de medidas que permitan que éstos se cumplan.

³⁸ *Ibid.* p. 5.

VI. ESTADO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO POR ZONAS GEOGRÁFICAS

A continuación vamos a presentar el estado actual de la cooperación al desarrollo en las zonas geográficas a las que ésta se dirige: países de África, Caribe y Pacífico, de América Latina, de Asia y del sur del Mediterráneo³⁹. En todo caso, debemos destacar que salvo la cooperación destinada a los países ACP que tiene un marco claramente definido y que engloba expresamente todos los posibles instrumentos de cooperación. La cooperación al desarrollo del resto de las zonas se caracteriza porque coexisten instrumentos dedicados expresamente a esta cooperación con instrumentos que tienen otros objetivos pero que, tal y como impone el TUE deben ser programados y gestionados teniendo en cuenta el desarrollo de sus destinatarios.

Por otro lado, y al hilo de los nuevos retos a los que se enfrenta la PCD en el siglo XXI, todas las zonas están sujetas a un importante proceso de revisión que busca hacer la cooperación más eficaz, visible y rentable. En consecuencia, nos vamos a encontrar con la aprobación, desde principios de este siglo, de importantes estrategias, orientaciones e inclu-

³⁹ Dejamos de lado, por lo tanto, los países de la Europa Central y Oriental que no se han incorporado a la Unión, así como los países que surgen de la desintegración de la URSS, por no ser considerados como países en vías de desarrollo sino como países en transición.

No desarrollaremos con carácter específico tampoco la Política Europea de Vecindad, a pesar de las repercusiones que pueda tener para alguno de los países destinatarios que son, además PVD, dado que entendemos que no es un mecanismo específico de cooperación al desarrollo sino de estabilidad en las fronteras de la Unión.

Por último, tampoco haremos referencias específicas en este epígrafe a la ayuda de emergencia ni la ayuda alimentaria, dado que no son instrumentos específicos de cooperación al desarrollo, aunque son en muchas ocasiones herramientas necesarias para conseguir el desarrollo en determinados contextos y países a los que se dirige PCD de la CE.

so, nuevos tipos de instrumentos que enmarcan, de forma específica, el futuro de la PCD en cada una de estas zonas.

1. Países de África, Caribe y Pacífico

Según lo que hemos visto anteriormente, la cooperación al desarrollo de la CE se va a gestar con los países de ACP que habían sido antiguas colonias de los Estados miembros de la CEE y con los que se quería mantener una relación privilegiada. No se trata, por tanto de una zona geográficamente compacta, sino que reúne a pequeños países del Caribe y Pacífico y a la práctica totalidad del África Subsahariana.

El nuevo contexto económico, político y de seguridad, así como los fallos de funcionamiento del anterior sistema y, en general, de la perspectiva adoptada por la CE en la cooperación al desarrollo con estos países, van a hacer que se busque un nuevo enfoque en los acuerdos con este grupo de países. Así, tras una larga y dificultosa negociación se aprueba en junio de 2000 el Acuerdo de Cotonou⁴⁰ que, siendo una prolongación de los anteriores acuerdos (acuerdos Lomé⁴¹), supone una profunda revisión de sus bases y de sus mecanismos, pretendiendo con ello inaugurar un nuevo marco de las relaciones con estos países para el futuro a medio plazo⁴².

Siguiendo las técnicas utilizadas hasta entonces, el acuerdo, que es negociado simultáneamente con todos los Estados

⁴⁰ 2000/483/CE: Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 [Diario Oficial L 317 de 15.12.2000].

⁴¹ El último de ellos, Lomé IV, expiró el 29 de febrero de 2000.

⁴² Véase al respecto entre otros: CASANOVA DOMÉNECH, E.: «El nuevo Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros» Working Paper n 3 octubre 2001, Observatori de Política Exterior Europea.

receptores, establece obligaciones bilaterales. Vincula por un lado a la Comunidad y sus Estados miembros y por otro a los distintos países de esta zona. Sin embargo, el contenido es igual para cada uno de los Estados (aunque se prevén medidas específicas para los países que salen de conflictos armados y los menos desarrollados), siendo en el desarrollo y en la ejecución del mismo en donde nos encontraremos las discrepancias.

A diferencia de los tratados anteriores que tenían una vigencia menor, éste la tiene de 20 años⁴³, aunque está prevista una revisión cada 5 años⁴⁴ con el fin de adaptarlos a nuevas situaciones y de acomodar su funcionamiento a la luz de la experiencia adquirida. Así, en la primera de las revisiones se introducen referencias directas a la lucha contra el terrorismo, a la proliferación de armas de destrucción masiva y a la Corte Penal Internacional.

La estrategia de cooperación vincula tres elementos: diálogo político (destacando las cuestiones de gobernanza e inmigración así como la participación de distintos actores), cooperación económica y comercial (destacando la sustitución progresiva de las preferencias comerciales por acuerdos regionales de asociación que desemboquen, en 2020 en un sistema de libre comercio⁴⁵ y la promoción de la integración económica de estos países) e instrumentos específicos de contribución al desarrollo (incluido el apoyo del sector privado).

Por otro lado, se pretende estimular la iniciativa y responsabilidad de los países receptores, al prever que los fondos se

⁴³ Hay una serie de medidas que se aplican provisionalmente desde el 2 de agosto de 2000, pero el tratado entra en vigor, de forma general el 27 de febrero de 2003.

⁴⁴ El 7 de junio de 2005 se firma una primera revisión de estos acuerdos.

⁴⁵ Salvo para los países menos avanzados que será anteriormente. En 2005 ya gozan de un sistema comercial prácticamente liberalizado.

irán entregando a medida que se vayan cumpliendo los objetivos. Así mismo, es novedoso el papel que se otorga a la sociedad civil y, en concreto, a las ONGs como actores destacados del desarrollo de los distintos países. Estas ONGs no sólo podrán recibir recursos financieros directamente, sino que recibirán información y participarán en el diálogo político antes mencionado.

Este acuerdo se centra en la reducción de la pobreza desde una perspectiva global y a través de distintos frentes. En este sentido, aparte de la promoción de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, que es un objetivo constante en toda la acción exterior de la Unión Europea, se presta especial atención a cuestiones transversales como la igualdad de género, la gestión sostenible del medio ambiente y el desarrollo institucional y el refuerzo de las capacidades.

Los fondos necesarios para el desarrollo de los distintos programas provendrán tanto del FED y del BEI como del remanente de los anteriores convenios de Lomé. Sin embargo, se procede a una modificación en la gestión de estos recursos (programación flexible y evolutiva) para conseguir una mejor gestión y una mayor eficacia. Esta nueva forma de gestionar los fondos va a permitir, entre otros, que desaparezcan los mecanismos STABEX y SYSMIN dado que sus objetivos pueden ser adecuadamente cubiertos con una programación de la ayuda que se revisa periódicamente en función de las circunstancias concretas de cada país.

Se prevé la posibilidad de suspender total o parcialmente el convenio en dos supuestos: en casos de corrupción grave que impida el desarrollo (art. 97) y en supuestos de grave incumplimiento de los elementos esenciales del Acuerdo: democracia, derechos humanos y Estado de Derecho (Art. 96). Una suspensión parcial se produjo en Fidji entre 2000 y 2003 a raíz de un golpe de Estado que cambió su régimen político. Esta misma suspensión se acordó para Zimbabwe en 2002.

Por último, destaquemos que ésta ha sido y sigue siendo un área privilegiada de la cooperación al desarrollo de la UE. Esta circunstancia se ha visto fortalecida por la consideración de África como zona de especial interés dentro de los ODM y por el compromiso adquirido por al UE en este campo. De hecho, en los informes destinados a servir de base a las revisiones de los acuerdos llevadas a cabo en 2005 se presta especial atención a las estrategias en la coordinación y la coherencia para cumplir estos ODM⁴⁶.

Sin embargo, los otros países que tradicionalmente se beneficiaban del mismo tipo de medidas, los países del Caribe y el Pacífico, han visto reducida paulatinamente su importancia y sus relaciones con la Unión. Esta circunstancia ha hecho que a lo largo de este año se haya aprobado una serie de iniciativas destinadas específicamente a estos países⁴⁷.

Finalicemos esta parte destacando que la Dirección General de Desarrollo se ocupa de gestionar exclusivamente los temas vinculados con estos países. Pero que Europaid, en concreto la Dirección C, también tendrá competencias al respecto.

⁴⁶ L'UE et L'Afrique: *Vers un Partenariat Stratégique*. Adoptado por el Consejo Europeo el 16 de diciembre 2005.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Économique et Social Européen: Partenariat UE-Caraïbes Pour La Croissance, la Stabilité et le Développement. De 10 de diciembre de 2005.

⁴⁷ Véanse entre otros:

Communication de la Commission Au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Économique et Social Européen: Relations de L'UE avec Les Iles du Pacifique -Stratégie Pour Un Partenariat Renforcé de 29 de mayo 2006.

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Économique et Social Européen: Partenariat UE-Caraïbes Pour La Croissance, La Stabilité Et Le Développement de 2 de marzo de 2006.

2. Países del Sur del Mediterráneo

Frente a la cooperación al desarrollo con los países ACP, la destinada a los de la cuenca sur del Mediterráneo nunca ha tenido un acuerdo marco multilateral sino que se ha desarrollado a partir de acuerdos bilaterales (de Asociación⁴⁸) entre la Comunidad y los distintos Estados destinatarios (países del Magreb y del Machrek e Israel). Además, a diferencia de las relaciones con otras zonas geográficas, todas las que se producen en el marco de la zona euromediterránea están profundamente afectadas por las cuestiones de seguridad, en especial la lucha contra el terrorismo, la inmigración y el diálogo de culturas que son las cuestiones que hoy en día más

⁴⁸ Estos acuerdos son:

- Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular, por otra de 2005.
- Acuerdo euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de 1997.
- Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Árabe de Egipto, por otra de 2004.
- Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra de 2000.
- Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por de 2002.
- Acuerdo interino sobre comercio y asuntos comerciales entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República Libanesa, por otra de 2002.
- Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra de 2000.
- Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra de 1998.

preocupan a la Unión en sus relaciones con estos países. Por ello, la perspectiva bilateral se ha visto profundamente afectada por la estrategia global adoptada en la Conferencia de Barcelona de 1995⁴⁹ que tiene como objetivo la creación alrededor del Mediterráneo de una zona de paz y estabilidad basada en los principios de respeto de los derechos humanos y la democracia, así como el desarrollo de una sociedad civil libre y próspera⁵⁰.

Como en otras zonas, en las relaciones con estos países se da prioridad a los principios de democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos. Además, un año después de que el PNUD publicase un informe sobre la situación de los derechos humanos en la zona⁵¹, la Comisión va a proponer que toda la acción de la CE tenga en cuenta, de forma específica, las deficiencias manifestadas en el mismo (especialmente en los campos de la democracia y los derechos políticos, los derechos de la mujer y la formación) y que se utilicen los instrumentos existentes⁵² para incidir en estos ámbitos⁵³.

⁴⁹ Véase al respecto la Declaración final de la Conferencia ministerial euromediterránea de Barcelona de los días 27 y 28 de noviembre de 1995 y su programa de trabajo.

⁵⁰ AMIRAH FERNÁNDEZ, H. y YOUNGS, R. (Eds.): *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, REAL Instituto Elcano/FRIDE, Madrid, 2005; PASTOR, A. y GOSSET, D.: «Las relaciones entre la Unión Europea y China: una clave del orden mundial del siglo XXI» ARI N.º 142/2005; LEVALLOIS, A. y MARTÍNEZ-CARO, S.: «Desarrollo y cooperación económica entre la UE y el Mediterráneo» *Revista cidob d'afers internacionals*, 57-58, mayo-junio 2002 Y en general en número 14 de la *Revista Española De Desarrollo Y Cooperación* de 2004 dedicado a este tema.

⁵¹ Primer Informe sobre el desarrollo Humano Árabe de 2 de julio de 2002. *Crear oportunidades para las generaciones futuras*.

⁵² Se destaca fundamentalmente el diálogo político, la ayuda financiera la ayuda concedida a la región a cargo del programa MEDA y de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y el diálogo a nivel nacional y regional.

⁵³ «La Unión Europea y sus socios mediterráneos disponen de una panoplia impresionante de instrumentos para perseguir sus objetivos fundamentales

Esta estrategia se articula entorno a tres campos: político y de seguridad (espacio común de paz y seguridad); económico y financiero (construcción de una zona de prosperidad compartida) y social, cultural y humano (fomento de la

y comunes, que consisten en fomentar al Estado de Derecho, la democratización y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La presente comunicación contempla diez ámbitos en los que puede hacerse un uso más eficaz de los instrumentos existentes:

– profundización del diálogo político con los socios MEDA sobre derechos humanos y

– democratización, a todos los niveles, y orientación más estratégica del mismo;

– intensificación del intercambio de conocimientos y experiencia sobre derechos humanos y democratización en la región;

– mejora de la coordinación entre las Delegaciones de la Comisión y las embajadas de los Estados miembros en materia de derechos humanos y democratización y cooperación en ese ámbito;

– establecimiento de contactos regulares entre las Delegaciones de la Comisión y la sociedad civil, en estrecha coordinación con las embajadas de los Estados miembros de la UE;

– elaboración de Planes de Acción Nacionales relativos a los derechos humanos y la democracia, en el marco de MEDA, con los socios que deseen participar en este ejercicio;

– elaboración de Planes de Acción Regionales en materia de derechos humanos y democracia con los socios MEDA que deseen proseguir la cooperación sobre cuestiones concretas;

– mayor atención a las cuestiones relativas a los derechos humanos y la democratización en los informes estratégicos sobre los países de la Comisión y mayor consideración, en los Programas Indicativos Nacionales, de los progresos realizados en estos ámbitos, incluso por medio de un instrumento especial adicional;

– mayor hincapié en las cuestiones relativas a los derechos humanos y la democratización en la Estrategia Regional de la Comisión y en su Programa Indicativo Regional;

– mayor énfasis en la complementariedad del programa MEDA con la Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos;

– intensificación de la labor, a todos los niveles, para mejorar los marcos electorales» Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo —Un nuevo impulso a las iniciativas de la UE en el ámbito de los derechos humanos y la democratización, en colaboración con los socios mediterráneos— Orientaciones estratégicas de 21 de mayo de 2003.

interculturalidad y los intercambios sociales y desarrollo humano).

Centrándonos en el segundo de estos tres campos, la asociación económica, debemos destacar dos circunstancias: en primer lugar la construcción paulatina de una zona de libre comercio entre la CE y estos países (y entre ellos mismos). Este proyecto, sin embargo, se ve obstaculizado por las dificultades en la integración económica entre estos países que no disponen de un nivel de intercambios recíprocos suficientes. Por ello, entre las medidas adoptadas destacan aquellas que buscan el fortalecimiento de sus relaciones mutuas: el fomento del comercio, la estandarización de procedimientos, incremento de las inversiones de empresas procedentes de varios Estados, etc.

En segundo lugar, se va a fomentar el incremento y mejora de las relaciones económicas a través del estímulo a la inversión y el ahorro, el incremento de la cooperación industrial y la ayuda a las pequeñas y medianas empresas. En lo relativo a cuestiones particulares, la cooperación en este campo va a ir destinada a una mejora en el sector medioambiental, energético, recursos hídricos, agricultura y a la gestión de los recursos pesqueros de los países de la zona. Con carácter transversal y en la línea de lo que hemos apuntado anteriormente, se busca, además, aumentar el papel de las mujeres en el desarrollo.

En el campo vinculado a la libertad, la justicia y la gobernanza es preciso destacar el impulso que, desde la Conferencia de Valencia de 2002⁵⁴, ha adquirido la cooperación en el ámbito judicial, la lucha contra la droga, la delincuencia organizada y el terrorismo y las cuestiones vincula-

⁵⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 febrero 2002, de preparación de la reunión de ministros euromediterráneos de Asuntos Exteriores en Valencia los días 22 y 23 abril 2002.

das a la migración. Todos estos asuntos se entiende que están directamente vinculadas al concepto amplio y multisectorial de seguridad que adopta la UE en la actualidad y que, desde los atentados del 11 de septiembre, se ha colocado en un lugar preferente dentro de las inquietudes de la UE.

Por lo que se refiere a la asociación cultural y humana, que también se ve salpicada por este nuevo concepto de seguridad, se tocan problemas como el diálogo intercultural e interreligiosos, la participación de la sociedad civil, el papel de la mujer en el desarrollo, la inmigración clandestina, el terrorismo, el tráfico de drogas, la delincuencia internacional y la corrupción.

Por último, y con carácter general, indiquemos que el principal instrumento de financiación ha sido hasta ahora el programa MEDAII (2000-2006) alimentado por fondos del presupuesto comunitario y del BEI. Pero a partir de este año desaparece para ser sustituido por los recursos del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad con lo que se conseguirá una mayor flexibilidad y adaptabilidad. Es más, la puesta en funcionamiento de esta Política Europea de Vecindad en 2003 ha tenido y tiene repercusiones directas en las relaciones de la UE con estos países en todos los campos dado que está sustituyendo paulatinamente al marco de cooperación específico que acabamos de desarrollar.

En todo caso, a lo largo de las distintas conferencias euromediterráneas que han tenido lugar desde 1995 se ha ido profundizando en las líneas apuntadas y concretando en cada uno de estos tres campos las medidas que se deben adoptar y los medios de los que se debe disponer. En este sentido, la Estrategia Común para el Mediterráneo de 2000⁵⁵ va a aco-

⁵⁵ Estrategia Común 2000/458/PESC del Consejo, de 19 de junio de 2000, para la región mediterránea. Complementaria de esta es la Comunicación «Un nuevo impulso para el proceso de Barcelona (Comunicación de

modar el camino trazado a las nuevas realidades y a los logros alcanzados. Su última revisión es de 2005, en la que, con ocasión del décimo aniversario de la Asociación se hace un balance de lo conseguido y se seleccionan una serie de campos prioritarios hacia los que debe dirigirse la cooperación en los próximos años. Esto es, democracia y derechos humanos, crecimiento del empleo, desarrollo sostenible y mejora de la enseñanza. En ella se destaca que la liberalización del comercio y la integración regional será un paso muy importante hacia el desarrollo de estos países. Entre las medidas expuestas podemos destacar: el incremento de la ayuda financiera, y de las acciones en el ámbito de la inmigración y la integración social de los inmigrantes, la cooperación más efectiva en la lucha contra el terrorismo, la eliminación de las armas de destrucción masiva de la región, la participación de la sociedad civil en el proceso de Barcelona y el relanzamiento de el proceso de paz en el Oriente Medio.

En relación con esta última cuestión, no podemos finalizar este epígrafe sin hacer una breve referencia a la cuestión del Oriente Medio. El interés de la UE por la resolución de este conflicto se remonta prácticamente al nacimiento del Estado de Israel, aunque su papel se ha ido asentando a lo largo del tiempo a medida que la propia CE y luego UE se ha ido dotando de más instrumentos y se ha logrado un relativo consenso acerca de la posible solución al respecto. En 1980 la CEE aprueba una estrategia en la que se establece que el objetivo primordial en la zona es el logro de una paz estable y duradera, reconociendo el derecho de Israel a existir y los derechos legítimos del pueblo palestino⁵⁶. Posteriormente su papel en el proceso de paz iniciado en la Conferencia de

la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de septiembre de 2000, para preparar la cuarta reunión de Ministros de Asuntos Exteriores euromediterráneos «Un nuevo impulso para el proceso de Barcelona».

⁵⁶ Párr. 4 Declaración de Venecia de 12-13 de julio de 1980.

Madrid y su labor de mediación e impulso de la hoja de ruta, entre otros, nos muestran los esfuerzos políticos desplegados en la zona. A estos esfuerzos político hay que añadir los económicos que también son importantes como lo demuestra el hecho que la UE (incluyendo la CE y los Estados miembros) se ha convertido en el principal donante de la zona, por delante incluso de EEUU.

La ayuda de la UE a Palestina se articula, fundamentalmente, a través de la ayuda humanitaria y de emergencia, la ayuda a la autoridad nacional Palestina y las aportaciones a la UNRWA. Así mismo, debemos mencionar la existencia de un Acuerdo Interino de Asociación en materia de comercio con la Autoridad Palestina⁵⁷. Tanto este acuerdo como el celebrado con Israel permiten la suspensión en caso de violaciones graves de los derechos humanos. En todo caso, esta suspensión, a pesar de los graves acontecimientos de los últimos años, no se ha llegado a producir.

Lo que sí que ha tenido repercusiones en la ayuda que recibe la Autoridad Nacional Palestina ha sido el triunfo de Hamás (que se encuentra dentro del listado de organizaciones terroristas a las que la UE niega cualquier tipo de ayuda⁵⁸) en las elecciones celebradas el 26 de enero de 2006. El 24 de abril de este año, La comisión ha anunciado la suspensión de la ayuda directa a la Autoridad Nacional

⁵⁷ En todo caso, tanto este acuerdo como el celebrado con Israel permiten la suspensión en caso de violaciones graves de los derechos humanos. Esta suspensión, a pesar de los graves acontecimientos de los últimos años no se ha llegado a adoptar.

⁵⁸ Posición común 2001/931/ PESC del Consejo de 27 diciembre 2001 relativa a la aplicación de medidas específicas con el fin de luchar contra el terrorismo.

Posición Común 2003/651/PESC del Consejo, de 12 de septiembre de 2003, por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2003/482/PESC.

Palestina en tanto que no reconozca al Estado de Israel y se comprometa a renunciar al uso de la fuerza⁵⁹.

En todo caso, tal y como destacan A Rodríguez Maroto y M Gómez-Cano Alfaro⁶⁰, los obstáculos a la cooperación con el área mediterránea han sido muchos y no todos tienen una fácil solución: las dificultades en el proceso de paz de Oriente Medio; la lentitud en la negociación de los acuerdos de asociación; la falta de verdadero diálogo en cuestiones como derechos humanos, terrorismo e inmigración; la reticencia de algunos socios de adoptar medidas necesarias para satisfacer obligaciones de los acuerdos de asociación referentes, entre otros, a la transición económica; el no incremento del comercio entre países del sur del mediterráneo; la complejidad de los procedimientos de aplicación que ha impedido la adecuada aplicación del programa MEDA y por último, la falta de vinculación social al proceso de acercamiento de ambos lados del mediterráneo.

3. Países de América Latina

Como hemos indicado anteriormente, la cooperación al desarrollo con los países de América Latina ha sido hasta hace poco reducida y de carácter bilateral. En todo caso, el reciente interés económico que ha cobrado la cooperación con esta región, la competencia que en este campo presenta EEUU (principal socio comercial e inversor) y la existencia de una perspectiva común del mundo han generado un incre-

⁵⁹ Benita Ferrero-Waldner European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy Suspension of aid to the Palestinian Authority government European Parliament Plenary Brussels, 26 april 2006.

⁶⁰ VVAA, *La realidad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea desde la perspectiva española*, IDEE,/CODESPA, Madrid 2002, p. 55.

mento de la ayuda destinada a estas zonas⁶¹ y una modificación de las formas en que esta se presta. Este incremento ha colocado a la UE como principal donante de la región (más del 60% de los fondos que hoy en día recibe esta región proceden de la UE, esto es, CE y países miembros)⁶².

Sin embargo, también debemos tener en cuenta que los países de esta región son considerados como países de renta intermedia y por ello, desde el momento en que se decidió centrar la ayuda al desarrollo a los países más pobres, las expectativas de mayor llegada de fondos a esta zona han disminuido. Recientemente, la propia Comisión se hace eco del malestar de los países de esta región al indicarnos que «*La Comisión quiere enviar una señal positiva del interés de Europa por la región. Parece existir la percepción, aunque sin fundamento, de que la UE está demasiado absorta en su propia ampliación, en sus relaciones de vecindad o en otras situaciones preocupantes que se producen en otros lugares del mundo*»⁶³. Es más, la falta de coordinación de la ayuda otorgada ha impedido que muchas de las medidas adoptadas bajo diferentes perspectivas redunden en un beneficio real para las sociedades afectadas.

Por ello, la perspectiva y la labor de la UE en este campo han recibido desde hace tiempo críticas muy fuertes. Así, a pesar del clamor frente a los que pedían una mayor apertura

⁶¹ Véase al respecto: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina» de 8 de 12 de 2005.

⁶² Véanse al respecto, entre otros: Véanse al respecto entre otros: González Blanco, R.: «La competencia comercial entre Estados Unidos y la Unión Europea en América Latina» (<http://altea.daea.ua.es/ochozem>); SANAHUJA, J. A.: «un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones UE-AL» en Nueva Sociedad, n.º 189, 2002; SANAHUJA, J. A. «Mecanismos de cooperación Europa-América Latina» Foreign Affairs en español 2, n.º 2. (Verano 2002).

⁶³ *Ibid.* párr. 6.

de mercados, la CE ha preferido la vía de la ayuda directa manteniendo sus mercados relativamente opacos a los productos procedentes de esta zona, especialmente los agrícolas.

En el año 2005, la Comisión, haciéndose eco de las críticas a las que nos hemos referido ha considerado necesario aprobar un documento que debe ser la base de las relaciones entre ambas regiones en los próximos años: «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina»⁶⁴ en él se recogen los últimos avances a los que acabamos de hacer referencia y se marca un conjunto de objetivos vinculados al desarrollo sostenible, a las desigualdades sociales, la pobreza y la exclusión (incluyendo sus consecuencias en migración) y a la gobernanza (incluido tráfico de drogas y delincuencia organizada). Se establece así mismo el propósito de incrementar las relaciones económicas mutuas y potenciar los puntos de encuentro entre ambas regiones. Dentro de este documento se destaca asimismo el interés por la creación de la zona de libre comercio, la búsqueda de un marco estable y previsible que fomente las inversiones y el desarrollo, la mejor adaptación de la cooperación y ayuda a las necesidades específicas de cada país, la mejora de la comprensión mutua, así como la necesidad de una mayor influencia de ambas regiones en las relaciones internacionales.

La base de esta nueva estrategia está en la necesidad de modular el diálogo político en función de las necesidades, con los interlocutores apropiados y en un número limitado de temas.

⁶⁴ Véase al respecto: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina» de 8 de diciembre de 2005.

A esta comunicación le precedió la Comunicación de la Comisión, de 9 de marzo de 1999, sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI.

En concreto, para los próximos 5 años la Comisión propone centrarse en cohesión social e integración regional; dedicar la mayor parte de los fondos a reducir la pobreza en los países de renta baja; realizar acciones concretas de interés mutuo con los países situados en la categoría superior de los países de renta intermedia; seguir cooperando en el ámbito de la integración subregional; concentrar la programación regional para el conjunto de América Latina en sectores de interés estratégico y regional y reflejar en la asignación de recursos la importancia que se concede a la región.

La articulación concreta de las relaciones con esta región gira entorno a tres polos distintos: el regional, aglutinando a todos los países de la región; el subregional, aglutinando a determinados grupos de Estados y finalmente, el bilateral. En todos ellos la Comisión entiende que se debe hacer frente a los principales retos a los que se enfrenta esta zona: consolidación de la democracia, participación en la economía mundial, refuerzo de los procesos regionales de integración, distribución equitativa de la riqueza y desarrollo sostenible. Y todo ello sin olvidar el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y la gobernanza que, al igual que con otras zonas son elementos transversales de toda la cooperación al desarrollo.

Para el logro de estos objetivos es preciso un nuevo enfoque en el que además de mantener la ayuda a los países de esta zona se abran los mercados comunitarios. Así mismo, y tal y como se está realizando hasta ahora, es fundamental el mantenimiento y refuerzo del diálogo político con los países y organizaciones de la región. Este diálogo se realiza en la actualidad a varios niveles: alto nivel (como las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y Caribe⁶⁵ o el Foro de Río-UE), parlamentario y sociedad civil (como lo

⁶⁵ Hasta ahora se han realizado 4: en 1999 (Cumbre de Río), 2002 (Cumbre de Madrid) 2004 (cumbre de Guadalajara) y 2006 (Cumbre de Viena).

Foros Euro-latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil) y a través de la creación de instrumentos específicos (como la Cumbre sindical birregional o el LAC European Business Forum). Como se puede apreciar, en esta zona el diálogo con actores distintos a los estatales se ha considerado fundamental y se ha estimulando. Ello es así porque, por una lado, se entiende que estos otros actores son necesarios para un verdadero crecimiento económico sostenible y sostenido y para el fortalecimiento de las estructuras sociales y políticas existentes que gozan de gran fragilidad e impiden no solo el verdadero crecimiento de estos países sino también que este último beneficie a todos los sectores de las distintas sociedades. Por otro lado, en comparación con otras zonas, aquí los actores son especialmente activos.

Las medidas a nivel regional, desarrolladas fundamentalmente a través de las cumbres mencionadas, sirven para dar impulso a las relaciones, replantear su orientación y perfilar las cuestiones vinculadas a los objetivos que se deben perseguir y los instrumentos que se pueden utilizar. Así, si la Cumbre de Guadalajara determinó el compromiso específico y real de la Comisión con la cohesión social y la integración regional⁶⁶, la Cumbre de Viena ha incidido en la mejora en los mecanismos de diálogo político teniendo en cuenta la inestabilidad socio-política de la zona y el creciente papel de los foros alternativos de diálogo⁶⁷.

Las relaciones a nivel subregional se hacen a través de los tres mecanismos de integración existentes en esta región que

⁶⁶ Comunicación de la Comisión sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004.

⁶⁷ Véase al respecto: MAIHOLD, G.: «La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe Y La UE: El Éxito relativo de un Encuentro de bajas Expectativas» ARI N.º 60/2006 <http://www.realinstitutoelcano.org>

son MERCOSUR, Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA). La UE ofrece, además, un apoyo directo e institucional a los procesos de integración regional, en cuyo éxito está especialmente interesada. A este nivel se firman los distintos Acuerdos Marco de Cooperación⁶⁸ que luego son desarrollados a través de instrumentos específicos con los distintos Países. De esta forma, en la zona andina y, dada la especial inestabilidad política y social existente, se ha considerado necesario prestar una atención especial a los derechos humanos, a la democracia y a la lucha contra la droga. Por una parte, el contexto posbélico va a impregnar el diseño de los distintos instrumentos de cooperación que vinculan a la CE con SICA y sus Estados miembros⁶⁹.

⁶⁸ Decisión 1999/194/CE del Consejo, de 22 de febrero de 1999, relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Este acuerdo será sustituido por el Acuerdo sobre diálogo político y cooperación entre ambos firmado en diciembre de 2003 pero que todavía no está en vigor. Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República de Venezuela firmado el 22 de febrero de 1993. Este acuerdo será sustituido por el Acuerdo sobre diálogo político y cooperación entre ambos firmado en diciembre de 2003 pero que todavía no está en vigor.

Decisión 1999/279/CE del Consejo, de 22 de marzo de 1999, relativa a la conclusión, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra. Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra, Declaración conjunta sobre el diálogo político entre la Unión Europea y el Mercosur.

⁶⁹ Véase al respecto el número 12 de la *Revista española de Desarrollo y Cooperación de 2003*.

compromiso más activo de la CE en la cooperación con esta región. Por lo que se refiere a los objetivos de las relaciones con los países de esta región, la Comisión nos indica que estos serán: *«contribuir a la paz y la seguridad en la región y en el mundo, aumentando nuestro compromiso con la región; consolidar los intercambios comerciales y los flujos de inversión en ambas direcciones; impulsar el desarrollo de los países menos prósperos de la región, tratando de resolver las principales causas de la pobreza; fomentar la protección de los derechos humanos y la democratización, la buena gobernanza y el Estado de Derecho; establecer asociaciones y alianzas globales con los países asiáticos, en foros internacionales adecuados, como medio para hacer frente tanto a los desafíos de la mundialización como a las oportunidades que ofrece e intensificar nuestros esfuerzos conjuntos en cuestiones medioambientales y de seguridad mundiales; contribuir al aumento de la conciencia de Europa en Asia (y viceversa)»*⁷⁵.

Dentro de esta perspectiva regional, destaca por un lado el establecimiento en 2000 del proceso ASEM (Encuentros entre Europa y Asia) en el marco del cual se realizan reuniones informales a distintos niveles con el objeto de incrementar las relaciones políticas, económicas y sociales entre ambas regiones. Entre ellas podemos destacar las cumbres al más alto nivel y a nivel ministerial entre la UE y los Estados de la región⁷⁶. Por otro lado y también a este nivel, destaca la existencia de una serie de programas sectoriales que buscan incrementar las relaciones entre ambas regiones en distintos campos por ejemplo Asia Invest (cooperación económica) o Asia Link (educativo-universitario).

Sin embargo, las grandes diferencias no sólo entre las regiones de la zona, sino incluso entre los países que las

⁷⁵ Comunicación de la Comisión: Un marco estratégico para consolidar las asociaciones entre Europa y Asia de 4 de septiembre de 2001.

⁷⁶ Bangkok (1996) Londres (1998) Seul (2000) y Copenhague (2002)

componen, especialmente en la zona oriental ha hecho necesario que las relaciones se estructuren fundamentalmente en entorno a tres zonas: sudeste, sur y este de Asia y que dentro de cada una de estas zonas, las relaciones con unos y otros países sean distintas.

Las relaciones con los países del sudeste están enmarcadas por las líneas trazadas en la Comunicación «Una nueva Asociación con el Sureste de Asia»⁷⁷. En este documento se va a dibujar una estrategia que parte de unos instrumentos regionales⁷⁸ y de otros bilaterales (en función de los objetivos y medidas que se pretendan) en los que se da prioridad a cuestiones como derechos humanos, buena gobernanza asuntos de justicia, seguridad y libertad y se añade de forma específica la lucha contra el terrorismo que estaba ausente en los documentos anteriores⁷⁹.

En esta zona, existe una organización internacional (ASEAN) con la que está en vigor un acuerdo de cooperación firmado en 1980, pero que debido a los problemas derivados de las sanciones impuestas a Myanmar no ha sido renovado desde entonces y que, consecuentemente, es de poca utilidad, habiendo sido sobrepasado por los acuerdos bilaterales que

⁷⁷ Nueva Asociación con Asia Oriental de 9 de julio de 2003.

⁷⁸ En 2004 la Comisión publica un documento llamado *Strategy Paper and Indicative Programme for multi-country programmes in Asia 2005-2006* en el que se van a describir la dotación, los objetivos, los beneficiarios, los plazos y el desarrollo de los programas que se deben poner en funcionamiento en este periodo de tiempo y que afectan a toda Asia, la ASEAN /SAARC y otros que afectan a varios países.

⁷⁹ En concreto, se establece que son prioridades estratégicas: «apoyar la estabilidad regional y la lucha contra el terrorismo; promover los derechos humanos, los principios democráticos y la buena gobernanza; integrar la justicia y los asuntos de interior; dar un nuevo impulso a las relaciones comerciales y a la inversión en la región; seguir apoyando el desarrollo de los países menos prósperos, intensificar el diálogo y la cooperación en sectores normativos específicos» Comunicación Nueva Asociación con Asia Oriental de 9 de julio de 2003, p. 12.

son los que determinan junto con el reglamento 443/92⁸⁰ las relaciones de la UE con los países de la zona.

Las relaciones con los países del Asia oriental van a venir marcadas por la inexistencia de una organización internacional de ámbito regional que las aglutine, así como por las enormes diferencias existentes entre los países de esta zona que impiden un tratamiento uniforme. Así, en esta zona se encuentra Japón que, evidentemente, no es un país que se pueda beneficiar de las medidas de cooperación dirigidas los países en vías de desarrollo.

Finalmente, el compromiso de la UE con los países del Asia Meridional va a quedar patente en la ayuda de emergencia que se ofrece inmediatamente después del tsunami y en el compromiso adquirido en la conferencia de donantes de Yakarta de 6 de enero de 2005, en la que la CE se compromete en ayudas a corto, pero también a medio plazo para la rehabilitación y reconstrucción de la zona. Así mismo, el reciente terremoto en Indonesia ha activado nuevas líneas de ayuda a la zona que, de momento son de emergencia y a medio plazo pero que, en principio, se verán acompañadas por un conjunto de medidas destinadas a reducir la vulnerabilidad en la zona y reconstruir las zonas afectadas.

En todo caso, destaca que no existe un acuerdo marco con la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (ACRAM), organización en la que se integran los países de la zona a excepción de Afganistán. Las relaciones se articulan a través de acuerdos de colaboración y cooperación con ellos⁸¹. En éstos, junto con las prioridades de Estado de

⁸⁰ Reglamento (CEE) n.º 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

⁸¹ No existe acuerdo con Buthan ni con Maldivas
• Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre Asociación y Desarrollo que entró en vigor el 1 de agosto de 1994.

Derecho, derechos humanos y democracia, nos encontramos con los de: fomento de los intercambios y eliminación de los obstáculos al comercio, progreso social y cooperación científica y tecnológica.

Mención especial merecen las relaciones con India. La UE se ha comprometido expresamente en el logro de los ODM en este país y por ello ha aprobado una comunicación de la Comisión⁸² en la que se destaca el papel de la India en la Comunidad Internacional como potencia de primer orden y se habla de fortalecer las relaciones mutuas, especialmente en campos como los del terrorismo y la delincuencia organizada, la no proliferación de armas, los derechos humanos y fomento de la paz y seguridad internacionales, incluyendo el diálogo entre India y Paquistán. El papel económico destacado de las empresas de la UE en la India y el alto desarrollo reciente en la zona han determinado que en el campo económico se toquen cuestiones como la eliminación de los obstáculos directos e indirectos al comercio o el desarrollo sostenible incluyendo especialmente la protección del medio ambiente.

Las actuales relaciones con Afganistán están determinadas por el proceso de paz que se inició en 2001 a raíz de los

• Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República Socialista Democrática de Sri Lanka sobre colaboración y desarrollo que entró en vigor el 1 de abril de 1995.

• Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Pakistán sobre cooperación y desarrollo que entró en vigor el 1 de septiembre de 2004.

• Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y la República Popular de Bangladesh sobre colaboración y desarrollo que entró en vigor el 1 de marzo de 2001

• Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y el Reino de Nepal sobre colaboración y desarrollo que entró en vigor el 1 de junio de 1996.

⁸² Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo, de 16 de junio de 2004, titulada *Asociación estratégica UE-India*.

acuerdos de Bonn que pusieron fin al régimen talibán y que iniciaron un proceso de transición democrática por el que la Comunidad Internacional en general y la UE en concreto, han apostado fuerte. De hecho, la CE es el segundo mayor donante de la zona, por detrás de EEUU, y si unimos la ayuda procedente de los Estados de la UE a la de la CE, aquella se coloca por delante, incluso de EEUU. Desde otra perspectiva, si quitamos a los países europeos que reciben ayuda de la CE, éste es el país que más ayuda recibe de la misma.

En este sentido, la UE respalda plenamente el proceso de paz en el que se encuentra inmerso a partir de acuerdos de Bonn. Por ello, se va a comprometer en los tres sectores de actividad que se recogen en el pacto (seguridad, gobernanza, Estado de Derecho, derechos humanos y desarrollo económico y social sostenible), dará una prioridad transversal a la erradicación de los estupefacientes. Para ello se va a servir no sólo de esta política comunitaria, sino de otras tantas y no sólo del pilar comunitario sino también de la Política Exterior y de Seguridad Común.

En noviembre de 2005 se renueva este compromiso a través de una declaración conjunta por la que se crea una nueva asociación en la que, manteniendo el compromiso adquirido, se adaptan los objetivos y los instrumentos a la situación creada a partir de la aprobación de la nueva constitución y la instauración de un nuevo gobierno. Con ello se pone fin a la fase más difícil de la transición y se pasa a la de consolidación. Así, poco después el Consejo destaca *«su determinación de consolidar esta asociación y mantiene su compromiso de proporcionar un apoyo a largo plazo al gobierno y al pueblo de Afganistán. Este proceso se asentará, además de las políticas ya acordadas dentro de la UE, en la declaración conjunta, que prevé una mayor cooperación basada en la implicación del pueblo afgano en diversos ámbitos, y que incluye el apoyo a la gobernanza política y económica, a la reforma del sector de la seguridad y del sistema judicial, a la erradicación de los estupefacientes, al desarrollo, a los dere-*

chos humanos, la sociedad civil y el regreso de refugiados, a la educación y la cultura, y a un diálogo político periódico. Los Estados miembros de la UE seguirán, según proceda, realizando contribuciones considerables en materia militar y civil en Afganistán»⁸³. El 31 de enero de 2006 ha tenido lugar la conferencia de Londres en la que se concretan todos los puntos antes mencionados.

VII. UE Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Puesto que, tal y como hemos visto, la UE se ha configurado como el principal actor de la cooperación al desarrollo y, dado que la CEE tiene un compromiso serio en la lucha por el subdesarrollo, parece indicado terminar este estudio analizando la forma en la que la CE se ha comprometido con los ODM y qué medidas está adoptando para hacerlas efectivas.

En la Cumbre del Milenio de 2000 se analizaron los retos y las oportunidades del siglo XXI y se aprobó un documento final: la Declaración del Milenio que, al tratar la cuestión del desarrollo establece 8 objetivos para cumplir hasta el 2015.

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
5. Mejorar la salud materna

⁸³ Conclusiones adoptadas por el Consejo de la Unión de 12 de diciembre de 2005.

6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

LA UE rápidamente se comprometió con estos objetivos e inició un camino que estructuró entorno a tres ejes: financiación, efectividad de la ayuda y elaboración de una PCD que sirviese para la consecución de estos objetivos.

Por lo que se refiere a la primera y segunda de las cuestiones, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre la financiación del desarrollo, celebrada en Monterrey entre el 18 y 22 de marzo de 2002, se destacó la existencia de un grave desfase entre los fondos que se destinan al desarrollo y los que serían necesarios para lograr la consecución de los ODM. En este foro la UE presentó un documento que se había aprobado por el Consejo Europeo de Barcelona celebrado unos días antes. Éste contenía un conjunto de medidas destinadas a aumentar los fondos destinados a estos fines y a hacer más efectiva la ayuda al desarrollo. Entre los compromisos adquiridos destaca el incremento de la ayuda oficial al desarrollo de la UE; la búsqueda de la mejora de la eficacia de la ayuda por medio de una coordinación y de una armonización más estrechas; la adopción de medidas con vistas a la desvinculación de la ayuda en relación con los países menos avanzados; el aumento de la ayuda vinculada al comercio; el fomento de la solución del problema de los bienes públicos mundiales; el estudio de fuentes de financiación innovadoras y el desarrollo de algunas reformas de los sistemas financieros internacionales y restablecimiento de un nivel de endeudamiento sostenible para los países pobres muy endeudados.

Dos años después, se aprobó un informe sobre la forma en que se iban cumpliendo estos ODM y se llegó a la conclusión de que se está avanzando adecuadamente en el primero de ellos, no así en el segundo (del que se destaca la falta de una adecuada coordinación de las políticas de los distintos acto-

res) y la necesidad de seguir en la línea marcada en los restantes compromisos⁸⁴.

Con las lecciones aprendidas, tras un proceso de autocritica y después del II Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la Ayuda al desarrollo de 2005, la Comisión decidió⁸⁵ incrementar los esfuerzos para lograr la consecución de los ODM. Así, junto con la ampliación de los fondos destinados a cumplir los objetivos del milenio (incluida la adopción de nuevas e innovadoras fuentes de financiación, se habla de tasas en viajes aéreos, loterías...), se destacó la necesidad de acelerar las medidas para incrementar la calidad de la ayuda (por ejemplo, mejor coordinación entre los distintos actores)⁸⁶ y de mejorar la coherencia de las distintas políticas comunitarias en beneficio del desarrollo de los países pobres. Por último, puesto que África es la zona que peor está situada a la hora de conseguir los ODM, se propuso concentrar los esfuerzos en los países de esta zona. Estas medidas fueron presentadas a la Comunidad Internacional en la Cumbre mundial de las Naciones Unidas de septiembre de 2005⁸⁷.

En el campo específico de la efectividad de la ayuda al desarrollo, la Comisión se planteó hacer frente a uno de los problemas que obstaculizan de forma directa la coordinación

⁸⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Puesta en práctica del Consenso de Monterrey: contribución de la Unión Europea, de 5 de marzo de 2004.

⁸⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Acelerar el avance para cumplir los objetivos del milenio: financiación para el desarrollo y eficacia de la ayuda de 7 de octubre de 2005.

⁸⁶ También se adquieren compromisos relacionados con la desvinculación de la ayuda al desarrollo, el incremento de los esfuerzos en la asistencia técnica relacionada con el comercio, concentrar esfuerzos en el estudio del suministro y financiación equitativa de los bienes públicos mundiales, condonación de la deuda...

⁸⁷ Véase al respecto: Conclusiones del Consejo sobre la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 7 de noviembre de 2005.

entre los distintos actores de la cooperación al desarrollo. Se trata de la utilización de distintos criterios y baremos para determinar los avances en los distintos objetivos marcados por la Declaración del Milenio. Así, en el año 2002, la Comisión publicó un listado de 10 indicadores que debían servir para controlar de forma homogénea los avances en la consecución de los objetivos del milenio y para elaborar mejores instrumentos de cooperación. Estos indicadores son:

- Proporción de la población que vive con menos de 1 USD al día.
- Prevalencia de niños con un peso inferior al normal para su edad.
- Tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años.
- Tasa neta de escolarización primaria.
- Tasa de finalización de la educación primaria.
- Ratio de niñas respecto a niños en la educación primaria, secundaria y terciaria.
- Proporción de partos asistidos por personal sanitario cualificado.
- Proporción de niños de 1 año inmunizados contra el sarampión.
- Incidencia del VIH en mujeres embarazadas de entre 15 y 24 años.
- Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas.

Por lo que se refiere al tercero de los ejes: la elaboración de una PCD al servicio de la consecución de estos objetivos, la verdad es que los esfuerzos realizados son grandes, pero su percepción es algo confusa.

No encontramos instrumentos específicos o medidas nuevas (salvo algunas de carácter sectorial como las vinculadas a la gestión del agua) destinados de forma concreta al logro de

estos objetivos. Nos encontramos sin embargo, con que el logro de estos objetivos va a iluminar toda la PCD. Así en el análisis de las PCD desde la perspectiva geográfica, hemos destacado los objetivos prioritarios de cada uno de los instrumentos utilizados y se aprecia claramente su sintonía con los ODM.

Por otro lado, en el documento aprobado en 2000⁸⁸ que debía servir de base para la PCD del siglo XXI se concretan por un lado, los campos alrededor de los cuales van a girar los esfuerzos de la CE: comercio y desarrollo; integración y cooperación regionales; apoyo a las políticas macroeconómicas y promoción de un acceso justo a los servicios sociales; transporte y energía; seguridad alimentaria y desarrollo rural duradero y refuerzo de las capacidades institucionales. Asimismo se nos habla de unos ejes transversales de ámbito universal: derechos humanos; medio ambiente e igualdad de género y otros destinados sólo a aquellos países que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad política y social: prevención de conflictos; gestión de crisis y buena gobernanza.

Lo cierto es que el acople entre los ODM y los ejes sobre los que debe versar la PCD en el siglo XXI puede ser completo. De hecho, tres de los ejes transversales indicados, la igualdad de género, derechos del niño y la sostenibilidad medioambiental están específicamente recogidos y el cuarto es un eje más amplio para el resto de los objetivos previstos. Así los objetivos vinculados a la salud o a la educación deben ser leídos desde una perspectiva de los derechos humanos. Los otros tres ejes son el presupuesto para la consolidación a largo plazo de las mejoras conseguidas.

⁸⁸ Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea de 16 de noviembre de 2000 sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo —Política de desarrollo de la Comunidad Europea— de 26 de abril de 2000.

Por ello el ajuste entre la PCD y los objetivos del milenio, no plantea ningún problema. Se trata, de hecho, de ajustar unos campos de acción y unos instrumentos al logro de unos objetivos. La forma en que esto se ha hecho queda perfectamente clara en los informes anuales sobre la política exterior al desarrollo y ayuda exterior de la Comunidad Europea en los que el análisis de los avances en el logro de los objetivos del milenio se hace a través de la descripción de las medidas adoptadas en estos seis sectores⁸⁹.

El *Consenso Europeo sobre desarrollo* no ha traído muchas novedades al respecto, ya que a las anteriores prioridades se añaden: infraestructura, comunicaciones, agua, ordenación del territorio, Estados frágiles, desarrollo humano, cohesión social, y empleo. La mayor parte de éstos no son nuevos sino que podrían entenderse incluidos en los previstos en 2000. En cualquier caso, parece claro que el trabajo en estos campos repercutirá en la consecución de los objetivos del milenio.

Por lo que se refiere a las cuestiones sectoriales que se añaden, una está directamente incluida dentro de los ODM: la lucha contra el SIDA y el resto, democracia, buen gobierno y pueblos indígenas, son, al igual que las prioridades del 2000 elementos que permitirán la consolidación de los avances producidos.

A modo de conclusión destaquemos, que si las referencias constantes a los ODM en todos los instrumentos de coopera-

⁸⁹ Véase, por ejemplo: Annual Report 2005 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2004, pp. 25 y ss. O Annual Report 2004 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2003, pp. 19 y ss.

La perspectiva inversa la encontramos en el informe: *EU report on Millennium Development Goals: 2000-2004*. En que se parte de los objetivos perseguidos y se describen las emdidias adoptados en los distintos sectores.

ción al desarrollo nos podría hacer pensar en una serie de medidas específicas y sostenidas un conjunto de instrumentos organizacionales y financieros *ad hoc* y en una política clara, transparente y directa al respecto, la CE ha preferido utilizar lo que ya tiene con lo cual el esfuerzo realizado parece diluirse en una maraña de órganos, instrumentos, estrategias, objetivos, ejes, etc. que impiden hacer un análisis claro y global de la labor de la principal potencia mundial en este campo. Destaquemos, por ejemplo que no hay una sección destinada a los ODM en la página web de la UE y que se debe construir la información a partir de los datos que se obtienen en las páginas de las distintas direcciones generales, organismos especializados, políticas de la CE, etc. A pesar de que la transparencia y la eficacia parecen ser los objetivos claros de las reformas de los últimos años, legados burocráticos y juegos de intereses intracomunitarios y externos impiden que se pueda conseguir los objetivos perseguidos y con ello el fin buscado: el desarrollo de los países del tercer mundo.

VIII. CONCLUSIONES

La verdad es que hacer una valoración de la política de cooperación al desarrollo de la CE en el siglo XXI se presenta como algo sumamente difícil dados los continuos cambios que desde 2000 se han ido produciendo en la misma y que no parecen haber concluido.

Sin embargo, sí que podemos hacer una serie de consideraciones de carácter general sobre la inserción de la labor de la CE dentro de las relaciones internacionales globales y sobre lo que no ha sido modificado y parece que, por distintas circunstancias no lo serán, por lo menos a medio plazo.

A lo largo de estas páginas hemos podido observar la sucesión de foros internacionales en los que se ha ido perfilando un nuevo concepto de desarrollo y en los que los

distintos actores de la Comunidad Internacional han adquirido compromisos reales y concretos al respecto.

Estos compromisos deben ser valorados positivamente dado que gozan del consenso de todos los Estados, incluidos los países receptores y, por lo tanto, parecen describir una perspectiva bastante cercana a los retos y posibilidades de la cooperación al desarrollo en el siglo XXI. Y ello teniendo en cuenta la Comunidad Internacional en la que estamos y el proceso de globalización en el que estamos inmersos.

Esta nueva perspectiva multisectorial y global, enfocada hacia distintos campos económico, social, de seguridad, medio ambiental, etc... se acomoda perfectamente a la perspectiva adoptada por la UE para su propio desarrollo. De hecho, parece ser que el acomodo es más bien inverso. Es el concepto de derechos humanos, de democracia, de Estado de derecho y de desarrollo medioambiental, de comercio, de crecimiento económico... de la CE y sus miembros el que se pretende para los demás. Es su modelo de desarrollo el que triunfa. Esta circunstancia no es, por otro lado sorprendente, teniendo en cuenta su papel de líder en las relaciones internacionales en general y en la cooperación al desarrollo en particular.

Sin embargo, esta nueva perspectiva no hace un análisis en profundidad del sistema imperante y del proceso de globalización existente. Los da por buenos. Pretende simplemente hacer frente a las repercusiones que éstos tienen en los países más pobres y disminuir los «daños colaterales» que su funcionamiento les provoca. Y esta perspectiva, hasta ahora, no sólo no ha conseguido disminuir la brecha entre países ricos y países pobres, sino que la ha incrementado en algunos países. Quizás fuese que los mecanismos utilizados no eran adecuados, y en ese caso, las reformas parecen ser totalmente ajustadas, pero quizás la perspectiva adoptada no era la idónea y entonces sería necesario trabajar más en este campo.

Independientemente de esto, es particularmente positivo el que la Comunidad Internacional haya decidido, a través de la aprobación de los ODM y de los compromisos adquiridos en las cumbres de Doha, Monterrey y París entre otras, coordinar su labor en este campo, economizar medios y buscar sinergias. El papel que la UE ha tenido al respecto es digno de alabar. Como también merecen ser destacados los esfuerzos que se están adoptando desde dentro de la UE para incrementar la eficacia y la coordinación de la ayuda de los distintos actores y entre las distintas políticas.

Evidentemente, dado que la mayor parte de estas medidas son recientes, es imposible hacer una valoración sobre si se lograrán los objetivos marcados o si se quedarán a medio camino.

En todo caso, algunas cuestiones parece que dificultaran la consecución de esta eficacia. Por un lado, el que la CE no gestione nada más que alrededor del 20% de la ayuda de la UE y que el resto sea gestionado por los distintos Estados. Dentro de ellos hay algunos con una importante aportación a la cooperación al desarrollo y otros que hasta hace poco han sido receptores. Además, tal y como hemos indicado, la cooperación al desarrollo no es más que un instrumento dentro de la política exterior de los Estados (y de la acción exterior de la UE) y, por lo tanto, intereses particulares, preferencias geográficas, y sectores concretos, informan las acciones de los distintos Estados y ello dificulta gravemente la búsqueda de perspectivas comunes, instrumentos únicos y programaciones conjuntas. Sólo hay que ver el interés de España por América Latina o de Italia por los países mediterráneos para percibir claramente esta circunstancia. Quizás si la proporción de recursos gestionados por la CE frente a la gestionada por los Estados fuese la inversa, los resultados podrían ser distintos, aunque incluso en este caso, no debemos olvidar el papel que los intereses de los Estados (Consejo de Ministros) juegan en las decisiones de la CE.

Por otro lado, y por lo que se refiere a la coherencia intracomunitaria, a pesar de los esfuerzos realizados, no existe un artífice único de la política de cooperación al desarrollo, varias son las direcciones generales afectadas y las agencias y actores involucrados y ello dificulta líneas de actuación únicas y perspectivas unificadas.

Recordemos, además, que la ayuda al desarrollo es sólo uno de los ejes de la política de cooperación, junto a ella nos encontramos con el eje comercial y el diálogo político. Evidentemente, estos tres ejes deben estar íntimamente coordinados ya que el fallo en uno de ellos haría fracasar a los otros dos.

Sin embargo, tal y como se ha puesto de manifiesto en América Latina, a veces los avances en la liberalización del comercio no son suficientes y se intentan subsanar con más ayuda. En otras ocasiones el diálogo político no es suficiente o la Comunidad no tiene suficiente valor como para llevarlo a sus últimas consecuencias. La inexistencia de reacciones contundentes ante los graves acontecimientos del Oriente Medio o la escasa puesta en funcionamiento de las cláusulas de suspensión existentes en muchos de los acuerdos para situaciones de violaciones graves de los derechos humanos, democracia, Estado de Derecho, gobernanza, etc... son buena prueba de ello.

Por otro lado, en la actualidad, el dilema entre la perspectiva regionalista o mundialista carece de sentido. La Unión Europea es una Potencia mundial de primer orden y le interesa todo lo que pasa en el mundo, ya sea por cuestiones de seguridad, de competencia económica, de alianzas estratégicas... La UE en este mundo globalizado tiene que ocuparse del desarrollo a nivel global y en todas las partes del mundo. Por ello, su enfoque, además de integral debe ser mundial.

La verdad es que la UE ha decidido tomar cartas en el tema del subdesarrollo y prueba de ello es la elaboración de un

nuevo modelo a través de los múltiples documentos que ha ido aprobando. Sin embargo, algo debe fallar y la Comunidad es consciente de ello. Incluso en los últimos documentos que se han aprobado, la CE no parece encontrarse cómoda y parece más bien un lavado de cara, llenándose la boca con palabras como eficacia, coordinación, aumento de fondos, etc., pero sin llegar a adoptar cambios radicales en la perspectiva que desde sus orígenes se ha ido imponiendo.

IX. ABSTRACT

European Community Development Cooperation in the XXIth Century: Challenges and Solutions.

2005 and 2006 have been crucial for the drawing of the XXI century development cooperation of the European Union in general and the European Community in particular. Indeed, to understand this new perspective, it is necessary to analyze: the evolution of the development cooperation strategies from the origin to nowadays; different initiatives for different regions and the commitments assumed by the EC in the international *fora* (specially the UN Millennium development Goals). All of this will give us a general view that will allow us to estimate the challenges and the solutions of the existing European Development Cooperation Policy.

X. RÉSUMÉ

La Coopération au développement de la Communauté Européenne au XXIème siècle: défis et solutions

Les années 2005-2006 ont été cruciales pour le dessin de la coopération au développement du nouveau siècle de l'Union Européenne en général et de la Communauté Européenne en

particulier. Mais pour bien comprendre cette nouvelle perspective, il est nécessaire d'analyser: l'évolution de la coopération au développement de l'origine, les différents initiatives pour les divers régions et les compromis acquises au différents *fora* internationales (spécialement les Objectifs du Millénaire pour le Développement). Tout cela nous donnera un panorama général que nous permettra de évaluer les défis présentés et les solutions adoptés.

IX. ABSTRACT

The European Development Cooperation in the XIXth Century: Challenges and Solutions. The XIXth century has been a crucial time for the development cooperation of the European Union in general and the Europe in Community in particular. Indeed, to understand this new perspective, it is necessary to analyse the evolution of the development cooperation strategies from the origin to nowadays; different initiatives for different regions and the compromises assumed by the EC in the international level (especially the UN Millennium Development Goals). All of this will give us a general view that will allow us to estimate the challenges and the solutions of the European Development Cooperation Policy.

X. RÉSUMÉ

Les années 1900 ont été cruciales pour le développement au développement international et de la Communauté Européenne en particulier. Mais pour bien comprendre cette nouvelle perspective, il est nécessaire d'analyser: l'évolution de la coopération au développement de l'origine, les différents initiatives pour les divers régions et les compromis acquises au différents *fora* internationales (spécialement les Objectifs du Millénaire pour le Développement). Tout cela nous donnera un panorama général et nous permettra d'évaluer les défis présentés et les solutions adoptés.