

La revolución 2021 de la Cooperación Europea al Desarrollo¹

Francesc Granell²

Resumen: En los Tratados fundacionales de la integración europea, solo se establecieron ayudas para los antiguos territorios coloniales franceses, belgas y holandeses. A partir del proceso de descolonización y el ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad Europea se empezaron a configurar tratados específicos de ayuda a las excolonias. Los tratados de mayor duración fueron los Acuerdos de Lomé y los de Cotonou. Cada uno de estos acuerdos incluyó un Fondo Europeo de Desarrollo para los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), y para los Países y Territorios europeos de Ultramar (PTUM). A lo largo de los años, Europa ha ido ampliando sus instrumentos de cooperación, aumentando también el número de países beneficiarios de su ayuda, incluyendo incluso países del Telón de Acero. Después de años discutiendo si el Fondo Europeo de Desarrollo debía ser nutrido por aportaciones prorrateadas entre los estados miembros de la Unión Europea, o debía ser presupuestado, el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 ha unificado todas las líneas de cooperación al desarrollo en el Presupuesto General de la Unión Europea. En los últimos años, la Unión Europea condiciona su cooperación al seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, algo que no hacen donantes emergentes como China y Rusia, que siguen condicionando sus ayudas a sus propios intereses, dejando en clara desventaja a la acción de la Unión Europea.

Palabras clave: Marco Financiero Plurianual; Fondo Europeo de Desarrollo; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Condicionalidad democrática; presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo; Consenso de Washington; Comité de Ayuda al Desarrollo; Dirección General de Asociaciones internacionales; Instrumento de Cooperación al Desarrollo; Soft power europeo.

[en] The 2021 European Development Cooperation Revolution

Abstract: In the founding treaties of European integration, aid was only established for the former French, Belgian and Dutch colonial territories. Following the process of decolonisation and Britain's accession to the European Community, specific treaties began to be drawn up to provide aid to the former colonies. The longest-lasting treaties were the Lomé and Cotonou Agreements. Each of these agreements included a European Development Fund for the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries, and for the European Overseas Territories (OCTs). Over the years, Europe has expanded its cooperation instruments, increasing the number of countries benefiting from its aid, including Iron Curtain countries. After years of arguing over whether the European Development Fund should be funded by assessed contributions from EU member states, or whether it should be budgeted, the Multiannual Financial Framework 2021-2027 has unified all development cooperation lines in the EU's General Budget. In recent years, the EU has made its cooperation conditional on the monitoring of the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, something those emerging donors such as China and Russia do not do, as they continue to condition their aid on their own interests, leaving the EU's action at a clear disadvantage.

Keywords: Multiannual Financial Framework; European Development Fund; Sustainable Development Goals; Democratic conditionality; European Development Fund budget; Washington Consensus; Development Assistance Committee; Directorate-General for International Partnerships; Development Cooperation Instrument; European soft power.

[fr] La révolution de la coopération européenne au développement 2021

Résumé : Dans les traités fondateurs de l'intégration européenne, l'aide n'a été établie que pour les anciens territoires coloniaux français, belges et néerlandais. Suite au processus de décolonisation et à l'adhésion de la Grande-Bretagne à la Communauté européenne, des traités spécifiques ont commencé à être élaborés pour fournir une aide aux anciennes colonies. Les traités les plus durables ont été les accords de Lomé et de Cotonou. Chacun de ces accords comprenait un Fonds européen de développement pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et pour les territoires européens d'outre-mer (PTOM). Au cours des années, l'Europe a élargi ses instruments de coopération, augmentant le

¹ Artículo invitado.

² Catedrático emérito de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona y Director General Honorario de la Comisión Europea

nombre de pays bénéficiant de son aide, y compris les pays du rideau de fer. Après des années de discussions sur la question de savoir si le Fonds européen de développement devait être financé par des contributions obligatoires des États membres de l'UE ou s'il devait être budgétisé, le cadre financier pluriannuel 2021-2027 a unifié toutes les lignes de coopération au développement dans le budget général de l'UE. Ces dernières années, l'UE a conditionné sa coopération au suivi des objectifs de développement durable de l'Agenda 2030, ce que ne font pas les donateurs émergents comme la Chine et la Russie, qui continuent à conditionner leur aide à leurs propres intérêts, ce qui désavantage considérablement l'action de l'Union européenne.

Mots-clés : Cadre financier pluriannuel; Fonds européen de développement; Objectifs de développement durable; Conditionnalité démocratique; Budget du Fonds européen de développement; Consensus de Washington; Comité d'aide au développement; Direction générale des partenariats internationaux; Instrument de coopération au développement; soft power européen.

Sumario: 1. De los orígenes de la cooperación europea hasta el Brexit. 2. La transformación de la Unión Europea y del sistema internacional. 3. El afianzamiento de la cooperación europea. 4. La condicionalidad basada en la Agenda de Desarrollo 2030. 5. La revolución de la cooperación a partir de 2021. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

Cómo citar: Granel, F. (2022): “La revolución 2021 de la Cooperación Europea al Desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación (REDC)*, 49(2), pp. 143-151.

1. De los orígenes de la cooperación europea hasta el Brexit

Poco antes de que estallase la Guerra de Corea, el Secretario de Estado norteamericano Dean Acheson presionó a Francia para que se aliara con Alemania e Italia para crear una unión de las producciones de carbón y acero. De esta manera se inició la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), embrión de la Unión Europea (UE) que hoy conocemos tras haber pasado por la etapa de creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), hasta llegar finalmente a la UE.

A nadie se le habría ocurrido en aquel momento que aquella CECA pudiera tener una acción de cooperación al desarrollo. Entre otras cosas, en 1950 prácticamente no había empezado el movimiento de descolonización, y Francia, Bélgica y Holanda seguían teniendo sus colonias iniciales o las que habían recibido de Alemania tras la Primera Gran Guerra.

Tampoco cuando se iniciaron las negociaciones para crear la CEE se había pensado en ello y fue solamente al final de las mismas para diseñar el Tratado de Roma – por el que debía establecerse la CEE – que Francia y Bélgica presionaron para establecer un régimen especial de asociación de la CEE con las colonias de los miembros iniciales de la Comunidad que iba a crearse. Francia, el estado fundador con más colonias, empezó a presionar para que fuera la nueva Comunidad la que asumiera la cooperación que a título colonial se veía obligada a llevar a cabo a título individual, pero Alemania no veía que tuviera que gravarse el presupuesto de la CEE con atenciones a las colonias de otros estados miembros.

Después de arduas negociaciones, Alemania se avino a la creación de un “Fondo Europeo de Desarrollo (FED)” que se financiaría con aportaciones de los Seis, pero solo por un periodo limitado a cinco años (1958-1963). Cada estado miembro aceptaba la Convención de aplicación de la Parte IV del Tratado de Roma que finalmente se añadió, y haría su aportación directa a dicho FED. El FED se distribuiría entre 31 Países y Territorios de Ultramar (PTUM) dependientes de los estados fundadores y alcanzaría un montante que se fijó en 581 millones de unidades de cuenta. Sin embargo y como suele suceder en la cooperación internacional, cuando se pone en marcha un tipo de acción es difícil, después, desmontarla, y esto es lo que sucedió con la Comunidad.

Al llegar al vencimiento del primer FED se decidió firmar el Acuerdo de Yaoundé para el periodo de 1964-1969. Como muchos de los territorios que habían sido beneficiarios del primer FED habían alcanzado la independencia, se dividió la acción de ayuda en dos paquetes. Uno para los 18 países independizados y otro para los 9 territorios aún dependientes de los estados miembros de la CEE. Lo mismo se hizo para el periodo 1970-1975 con un tercer FED dotado con 828 millones de unidades de cuenta, al que contribuían los Seis con aportaciones directas.

Todo el sistema recibió una sacudida grande cuando Reino Unido, Dinamarca e Irlanda ingresaron en la Comunidad, pues resultaba evidente que si las colonias y territorios dependientes de Francia recibían ayudas, los británicos no estaban dispuestos a que sus antiguas colonias y territorios dependientes quedaran al margen de las ayudas europeas, a pesar de que tampoco querían que tales países y territorios fueran ayudados a través del Presupuesto General de la Comunidad.

Antes del ingreso de Gran Bretaña, Nigeria y los países de África del Este dependientes de Gran Bretaña habían recibido ayudas a través de los convenios de Lagos y de Arusha. El cambio integral del sistema tras el ingreso de los británicos se produjo transformando el sistema Yaoundé para los EAMA (Estados Africanos y Malgache asociados), en el “Sistema de Lomé” en virtud del cual, con la firma del acuerdo de Lomé en febrero de 1975, la ayuda se extendía a 46 estados de África, Caribe y el Pacífico (Estados ACP), y a 19 PTUM dependientes de Francia, Gran Bretaña,

Dinamarca y Holanda. Se establecía el 4º FED, dotado esta vez con 3.000 millones de unidades de cuenta para el período 1976-1980. El “Sistema Lomé” continuó vigente tras ser renovado en cinco ocasiones que dieron lugar a la aprobación de hasta 8 FED, que llegaron a cubrir 77 países ACP y 20 PTUM. La presión de España cuando entró en la Comunidad en 1986 obligó a aceptar la presencia de Haití y la República Dominicana en el “Sistema Lomé”, aunque ambos países no habían sido colonias recientes de tales nuevos estados miembros.

La última fase del sistema europeo de cooperación al desarrollo que se había iniciado desde los orígenes de la Comunidad culminó con la transformación del “Sistema Lomé” en el “Sistema de Cotonou” con la firma del Acuerdo de Cotonou el 23 de junio de 2000 y sus revisiones de Luxemburgo el 25 de junio de 2005, y de Ouadagodou el 22 de junio de 2010.

Tras el Brexit y la presupuestarización del FED en las Perspectivas Financieras para el periodo 2021-2027, todo el sistema de cooperación europea al desarrollo ha entrado en una nueva era.

2. La transformación de la Unión Europea y del sistema internacional

Desde aquellos orígenes hasta hoy, tanto los conceptos mundiales de cooperación al desarrollo como la propia Comunidad han cambiado mucho en cuanto a cantidades movilizadas y en cuanto al contexto en el que se pueden producir las ayudas europeas. Este cambio de contexto ha debido adaptarse a la descolonización iniciada a finales de los años cincuenta y a la puesta en marcha del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1960. Además, en el cambio influyen los siguientes aspectos:

- La mayor preocupación del Banco Mundial y de las Naciones Unidas por los temas del subdesarrollo a partir, sobre todo, de la creación de la Asociación Internacional para el Desarrollo en 1960.
- La preocupación por las exportaciones de los países pobres tras la aprobación de la Parte IV del GATT en 1964 y el Sistema Generalizado de Preferencias Generalizadas en 1971.
- Las sucesivas Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) a partir de la primera de 1964 y las Conferencias sobre los Países Menos Avanzados.
- La aprobación del programa para el Nuevo Orden Económico Internacional en 1977 y todas las Conferencias convocadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas referidas a cuestiones de desarrollo y finalmente sintetizadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con su Agenda 2030.
- Los intentos por avanzar en el aumento de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo a partir de la Declaración de París de 2005 y sus sucesivos planes de acción (Accra 2008 y Busan 2011).

Durante este periodo, la economía mundial ha registrado una serie de sucesos que han incidido sobre la cooperación al desarrollo europea de forma positiva o negativa, según los casos. La crisis del petróleo de 1973 creó problemas a los entonces “Nueve” y convirtió a ciertos países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en donantes, al tiempo que la crisis de la deuda de 1982 incidió sobre los entonces “Diez” y puso de moda los planes de ajuste estructural de acuerdo con el Consenso de Washington. La caída del telón de Acero en 1989 propició el ingreso en la UE de una serie de países ex-socialistas, lo cual vino a aportar cambios respecto al posicionamiento de estos países en relación con la cooperación internacional al tiempo que se producía una cierta desilusión en relación a que no se generaban los dividendos de la paz que se esperaba se produjeran por reducción de la carrera armamentista de la Guerra Fría. La ascensión del terrorismo islámico subsiguiente al acceso del ayatolá Jomeini al poder en Irán y al atentado de las Torres Gemelas de Nueva York en el 2001, han complicado muchas cosas. Las primaveras árabes también han contribuido a hacer estos cambios bien visibles, lo mismo que el ascenso de China como potencia mundial que da ayudas al desarrollo sin exigir.

De hecho, el último gran acontecimiento mundial en relación a la cooperación al desarrollo ha sido la ascensión de China desde su antigua situación de país subdesarrollado, hasta su situación actual de segunda potencia mundial tras haber escalado posiciones, en gran parte, por su carácter de factoría del mundo tras su entrada en la Organización Mundial de Comercio en 2001. China se ha convertido con ello en un país donante especial sin exigir a los países ayudados la condicionalidad democrática que exigen los países occidentales para dar ayudas a los países pobres. La irrupción de China aportando recursos a los países en desarrollo a cambio de sus materias primas ha acabado de modificar muchos parámetros anteriores. En medio de una creciente globalización, solo frenada por la pandemia de la COVID-19 de 2020 y la guerra de Ucrania de 2022, la UE ha tomado conciencia de que debe convertirse en un actor global de acuerdo con lo establecido por el Tratado de Lisboa. Se trata también de superar la gran crisis económica comenzada en 2007 que obligó a recortes presupuestarios que están repercutiendo en los recursos potencialmente disponibles para la cooperación al desarrollo. Pese a ello, la Comisión Europea y el CAD recuerdan a sus estados miembros que no pueden olvidar los compromisos adquiridos con el mundo subdesarrollado y con el sistema internacional con vistas a alcanzar los ODS para 2030, de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La salida del Reino Unido de la UE, tras el complicado proceso del Brexit, ha restado también fuerza a la cooperación europea al desarrollo, pues muchos de los países antiguos beneficiarios de la misma fueron colonias británicas.

Resulta evidente que los conceptos asociados a la cooperación general al desarrollo han sufrido una profunda transformación en los últimos tiempos. La UE y su antecesora, la CEE, han sido impulsores parciales de este cambio. Además, complementariamente, los países europeos han figurado entre los alumnos más aventajados a la hora de asumir las recomendaciones internacionales respecto a las mejoras cuantitativas y cualitativas pactadas para la cooperación mundial al desarrollo. Se trata de unas recomendaciones, por cierto, que ellos mismos han ayudado, en la mayoría de los casos, a diseñar por el papel preponderante de la Comisión Europea y de los países europeos miembros de la UE en las estructuras actualmente existentes de gobernanza mundial y de cooperación al desarrollo.

La gran incógnita actual viene dada por la ascensión de China y los otros BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) a la condición de donantes de ayuda de manera distinta a la que venían practicando los países occidentales miembros del CAD, y que hacían mucho énfasis en valores que poco tienen que ver con lo que defienden países poco democráticos. Solo ven la cooperación al desarrollo como mecanismo asociado a sus necesidades de materias primas, a la búsqueda de mercados para sus productos, o a sus deseos políticos, sin considerar si los presuntos beneficiarios respetan o no los derechos humanos.

3. El afianzamiento de la cooperación europea

La cooperación europea al desarrollo fue extendiéndose a países fuera del círculo de las colonias europeas a través de diversos mecanismos que hicieron llegar la ayuda a otros beneficiarios no asociados. Así, se empezó por hacer llegar ayuda alimentaria a países no asociados y a través del Sistema Generalizado de preferencias, se daba acceso al mercado comunitario a las exportaciones industriales de los países en desarrollo.

La expansión de la ayuda financiera se basó en los siguientes aspectos. Por un lado, en el aumento del número de los países ACP, sobre todo, tras la independencia de las ex-colonias portuguesas y otras incorporaciones (como el caso de República Dominicana y Haití o de Sudáfrica tras superarse su etapa de *apartheid*), que conllevó al aumento del paquete financiero del FED. Por otro lado, esta ayuda financiera también se basó en la dedicación de una parte del Presupuesto General de la UE para movilizar progresivamente financiaciones a favor de países en desarrollo de Asia, Latinoamérica y el Mediterráneo y para desarrollar acciones específicas de cooperación con financiaciones al alcance de todos los países en desarrollo.

La última fase de la universalización de la cooperación europea al desarrollo se inició con la caída del Muro de Berlín, con la que Europa empezó a movilizar recursos en favor de los países ex-comunistas, para ayudar a su transformación a la economía de mercado y a la democracia. Esto ha significado que la cobertura geográfica de la ayuda europea al desarrollo alcanza hoy a casi todos los países en desarrollo del mundo, y a todos los países en transición con la excepción de los países del Este, ahora miembros de la UE que reciben aportes de los fondos regionales y de otros fondos internos de la misma.

La cobertura geográfica de la cooperación europea al desarrollo no solamente hay que circunscribirla a los países beneficiarios, sino también, a la integración de los nuevos estados miembros de la UE para que acompañen a la Comisión Europea eficazmente en la ayuda al desarrollo. Esto es importante dado que varios de ellos pueden explicar a los países en desarrollo su propia experiencia de transformación, resultando en muchos casos más próxima a lo que deben hacer los países en desarrollo que la experiencia que pueden aportar los grandes países europeos más desarrollados.

Cualquier país europeo que quiera entrar en la UE debe aceptar la totalidad del acervo europeo, y ello implica convertirse en país donante de ayuda al desarrollo y en protagonista de preferencias comerciales en favor de los países en desarrollo.

No todos los estados miembros de la UE son miembros del CAD. España y Portugal, por ejemplo, que entraron a la Comunidad en 1986, no se convirtieron en miembros del CAD hasta 1991 (Granel, 1997).

El CAD de la OCDE ha incluido a varios de los últimos países incorporados a la UE en sus estudios sobre donantes que aportan Ayuda Oficial al Desarrollo. Además, ninguno de los nuevos miembros de la UE ha formulado objeciones para asumir la totalidad del acervo comunitario en materia de cooperación al desarrollo. Sin embargo, esto no significa que todos ellos tengan un alto compromiso respecto a los ratios del Producto Interior Bruto (PIB) que destinan a ayuda financiera y técnica al desarrollo.

Resulta bien expresivo de la evolución de la UE como donante el hecho de que hoy sean todos sus estados miembros los que son actores activos de la cooperación de la UE al desarrollo, ya sea por la vía de las preferencias comerciales, ya sea por la vía de la cooperación financiera y técnica al desarrollo, estando ya presentes en la financiación del 10º FED (2008-2013). Esto es así aunque con claves de reparto más reducidas que estados miembros de mayor dimensión y nivel de desarrollo de acuerdo con los Acuerdos internos de Lomé IV y IV bis y de Cotonou (para 8º y 9º FED) y el acuerdo interno de 17 julio de 2006 para el 10º FED y el 11º para el periodo 2014-2020.

Solamente la comunicación sobre la Política de Desarrollo del 2000 sentó las bases de un comportamiento conjunto más homogéneo en el que la Comisión Europea era muy escrutada por los estados miembros. Hubo que esperar hasta el Consenso Europeo de 2005³ para asociar a todos los estados miembros en el mismo empeño, lo cual abrió

³ Joint Declaration of the European Union Development Policy: The European Consensus, doc COM (2005)311 final de 13 julio 2005 adoptado por las tres instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento Europeo) el 20 de diciembre de 2005. Este documento es, aún hoy, el documento de orientación de toda la acción de la UE y de sus estados miembros en materia de cooperación al desarrollo.

las puertas a que el artículo 210 del Tratado de Lisboa – en vigor desde diciembre de 2009 – pudiera enfatizar la necesidad de complementariedad y coordinación. Ello dio fuerza a las ideas que la Comisión había ido impulsando, encontrando su mejor exponente en las Conclusiones del Consejo sobre el Código de Conducta relativas a la complementariedad y la división del trabajo en política de desarrollo del 15 de mayo de 2007. Pese a estos esfuerzos de coordinación y a que se ha progresado notablemente en los grados de armonización, control y complementariedad, puede seguir diciéndose que a día de hoy la UE sigue teniendo 28 políticas de cooperación al desarrollo (la de cada uno de sus 27 estados miembros y la global de la UE).

Hasta que los artículos 177 a 181 del Tratado de Maastricht – entrado en vigor en noviembre de 1993 – y los artículos 208 a 210 del Tratado de Funcionamiento de la UE crearan la base jurídica sólida para la cooperación europea al desarrollo hacia todos los países, se fueron aprobando diferentes reglamentos europeos para poder movilizar fondos del Presupuesto General de la UE en complemento a las acciones financiadas por el FED y por el Banco Europeo de Inversiones. Desde un primer reglamento de Ayuda Alimentaria en 1986 y las primeras bases para las cofinanciaciones con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) del mismo año, se fueron haciendo y perfeccionando reglamentos hasta llegar a tener en vigor treinta reglamentos que cubrían tanto acciones geográficas (América Latina, Asia, Mediterráneo, países de la ex Unión Soviética, Balcanes, Países Centroeuropeos), como un amplio abanico de acciones de carácter temático. Destacan las siguientes (Granell, 2005, 2006): lucha contra las minas terrestres, gestión de bosques tropicales, apoyo a la seguridad alimentaria⁴, migraciones, democratización, medio ambiente, demografía, SIDA, acciones de rehabilitación y reconstrucción, ONG y cooperación descentralizada, lucha contra las drogas y las adicciones, igualdad de sexos y ayuda a la reconversión de la industria bananera en los suministradores tradicionales de bananas.

Todos estos reglamentos, unidos a las ayudas previstas en el Convenio de Lomé luego ampliadas en el de Cotonou, llegaron a crear un entramado de intervenciones diversificadas que muchas veces respondían a las presiones de lobbies en el Parlamento Europeo, suponiendo una enorme dispersión de esfuerzos a la hora de programar la ejecución de la ayuda. Es por ello por lo que, a principios del nuevo siglo, se pensó que había llegado el momento de establecer menos instrumentos de desarrollo que permitieran una mejor complementariedad y coherencia entre la acción encabezada por la Comisión Europea, y la acción que llevaban a cabo cada uno de los estados miembros en sus políticas bilaterales y multilaterales. Así, además de entrar en temas nuevos pactados con los países beneficiarios (cambio climático, terrorismo, inseguridad, etc.), se abordaron las prioridades marcadas por la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a alcanzar primero los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobados en 2000, y luego los ODS aprobados en 2015, con la vista puesta en el 2030. Esto abrió la posibilidad de unir los objetivos de desarrollo con el resto de los estados miembros y con el resto de países de las Naciones Unidas respetuosos de la Carta y con los textos internacionales sobre derechos humanos y ODS.

4. La condicionalidad basada en la Agenda de Desarrollo 2030

Después de años de vacilaciones respecto a la orientación de la ayuda al desarrollo y después de constatarse que la simple financiación de proyectos físicos no es suficiente para activar el desarrollo de los países atrasados, la comunidad internacional está actualmente concentrando su acción en pro del desarrollo en la consecución de los 17 ODS aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas para 2030, con avances sometidos anualmente a control y revisión por las Naciones Unidas y sus agencias. La mayoría de los ODS llevan aparejados acciones o jornadas de impulso de cara a sensibilizar a la opinión pública mundial para conseguir avances hacia su consecución. La UE ayuda a otros organismos internacionales en tales empeños. La UE ha abandonado, por otra parte, la condicionalidad basada en hacer comprar a los países ayudados material de procedencia europea o a contratar con empresas europeas a la condicionalidad de obligar a los países ayudados a cumplir con los ODS. Esto es diferente a lo que hace China, por ejemplo, que obliga a los países a los que ayuda a contratar con empresas chinas, con bancos chinos, mano de obra china, y hasta abandonar las relaciones con Taiwán.

Algunos ejemplos de celebraciones y actuaciones ligadas a los 17 ODS son:

1. Fin de la pobreza en todas sus formas: Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza (17 octubre) con acciones del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y apoyo de ONG.
2. Hambre cero y promoción de la seguridad alimentaria con el impulso de, sobre todo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PAM) con el Día Internacional de la Alimentación (16 octubre).
3. Salud y bienestar de las poblaciones con un papel central de la Organización Mundial de la Salud (OMS): Día Mundial de la Salud (7 abril), Malaria (25 abril), SIDA (1 diciembre), Tuberculosis (24 marzo) o del Síndrome Down (21 marzo), Día Mundial de las Personas con Discapacidad (3 diciembre) y COVID-19.
4. Educación de calidad inclusiva y permanente con acciones del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) – con embajadores tales como Shakira Mebarak o Leo Messi – y proyectos sobre Niños en la Calle

⁴ El Reglamento de 1996 sobre Ayuda Alimentaria constituyó una auténtica ruptura respecto a las acciones anteriores de ayuda alimentaria que, como se pudo evaluar, habían inhibido el desarrollo de las producciones alimentarias locales que no podían competir con las ayuda externa en forma de alimentos gratuitos o con poca remuneración de fondos de contrapartida para financiar acciones de seguridad alimentaria.

y proyectos educativos con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

5. Igualdad de género luchando contra la mutilación genital de las jóvenes (6 febrero) o la violencia contra las mujeres (25 noviembre).
6. Agua limpia, saneamiento y restauración de acuíferos: Día Mundial del Agua (22 de marzo)
7. Energía asequible y no contaminante con una pluralidad de proyectos de energías renovables impulsados por el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo. La Guerra de Ucrania con las restricciones de gas y petróleo ruso y su encarecimiento han puesto en el primer plano este ODS.
8. Trabajo decente y crecimiento económico en pro de un trabajo seguro y saludable (28 de abril) o, incluso, justicia social (20 febrero), impulsados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
9. Industria, innovación e infraestructuras con el impulso de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la colaboración, incluso, de organismos del sector privado como el Foro Económico Mundial de Davos.
10. Reducción de las desigualdades que son una gran preocupación del PNUD, que va evaluando los indicadores de desarrollo humano.
11. Ciudades y comunidades sostenibles. Desde 2016 se han desarrollado muchas reuniones preparatorias y trabajos conducentes a las conferencias Hábitat y a una serie importante de iniciativas de agenda urbana con implementación por los Gobiernos y autoridades municipales que se propone dar respuesta a los problemas urbanísticos, tecnológicos, de inclusión y de medio ambiente en las ciudades. Estas iniciativas surgen como consecuencia de la presión de las ONG y de grupos sociales excluidos e indígenas que denuncian la especulación inmobiliaria, los desalojos y la escasa atención de los poderes públicos a los asentamientos informales. Los antisistema y las poblaciones indígenas ponen continuamente de relieve – con manifestaciones – lo poco ambiciosos que son los gobiernos para solucionar los problemas urbanos y los problemas de desalojo que se producen.
12. Producción y consumo responsables: el Día Internacional de las Cooperativas, celebrado en julio, pone de relieve lo difícil que se hace “objetivar” este ODS por mucho que se hable de “crecimiento de calidad con desarrollo humano” contraponiéndolo al solo derivado de políticas monetarias expansivas sin avanzar en reformas estructurales.
13. Acción por el clima que se empezó a desplegar en la Agenda de París aprobada por la Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de diciembre de 2015 (COP 21). Posteriormente, el correspondiente acuerdo en Nueva York fue firmado por 165 países el 22 de abril, llegándose a su puesta en vigor el 4 de noviembre al haber recibido la ratificación de 55 países (entre ellos China y Estados Unidos) que representan más del 55% de las emisiones mundiales. En las COP subsiguientes no se han conseguido avances significativos respecto a la financiación de la lucha contra el cambio climático, pese al llamamiento de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) denunciando el calentamiento del planeta y los daños colaterales y catástrofes humanitarias que tal calentamiento impulsa.
14. Vida submarina, preservación de océanos y mares. El Grupo E15 de la UNCTAD se está ocupando de la pesca sostenible, de las especies migratorias y de la pesca ilegal. El Día Mundial de los Océanos (8 junio) muestra, además, preocupación por cuestiones de transporte marítimo y turismo estudiadas por la UNCTAD.
15. Recuperación de ecosistemas y preservación de la biodiversidad. Las acciones más destacadas se refieren a la lucha contra la desertificación y la sequía (17 junio) y la protección de la biodiversidad (22 mayo).
16. Paz, justicia e instituciones sólidas. Pese a los años transcurridos desde que las Naciones Unidas pusieron en marcha sus operaciones de paz, siguen existiendo conflictos regionales que generan muchos refugiados y desplazados a los que el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) no puede dar respuesta adecuada. El PNUD ha lanzado actuaciones contra la corrupción y las violaciones de los derechos humanos en países como Sudáfrica, Kenia y Nigeria pero, como señala Transparencia Internacional, el tema de la corrupción tiene carácter universal y es difícil de combatir (Día Internacional Contra la Corrupción, 9 de diciembre) teniendo en cuenta los tráficos ilícitos, la financiación del terrorismo, la debilidad de la justicia en estados fallidos, y la dificultad de hacer avanzar la democracia en ciertos países (15 septiembre). Muchos programas de cooperación al desarrollo tratan hoy de crear instituciones sólidas para mejorar la gobernanza en los países en desarrollo.
17. Alianzas para lograr los ODS con medios suficientes. Este 17º ODS es el que debería impulsar la cooperación internacional al desarrollo y la colaboración entre todas las organizaciones internacionales para adecuar sus reglas y movilizar recursos en línea con las propuestas marcadas por la Agenda para el Desarrollo en todos sus aspectos: comercio, financiación, adecuación de la gobernanza mundial, reforma de los organismos internacionales a tal fin, eficacia de la ayuda, superación de la ayuda ligada. Es decir, se trata de superar a los ODM aunque algunos de los ODS son más inconcretos de lo que lo fueron los ODM.

Una comunicación de la Comisión de 21 de abril de 2010 avanzaba el Plan de Acción de la Comisión para apoyo a la consecución de los ODM. Estos han podido reactualizarse de acuerdo con los programas de la Comisión asociados a los ODS, que deben ser respetados por los países beneficiarios de ayudas europeas.

Junto a ello, la Comisión y los Estados miembros impulsan decididamente la Declaración de París de 2005 y los planes de Acción Accra y de Busan en pro de la eficacia de la ayuda que comporta una armonización de prácticas

de ayuda por parte de los donantes, un mayor respeto a los deseos de los beneficiarios (apropiación), una ayuda más orientada a resultados (focalizando recursos) y un sistema de rendición mutua de cuentas recíproca entre donantes y receptores. Además, implica la división del trabajo entre donantes y el desligamiento de las ayudas, salvo las asociadas al cumplimiento de los ODS.

Con este impulso de los ODS y la adhesión a la agenda internacional sobre la eficacia de la ayuda, con sus compromisos comerciales y con la promesa de sus Estados miembros de respetar los valores que la UE defiende e ir aumentando su volumen de ayuda financiera al desarrollo pese a la situación de crisis, la UE actúa y coordina a sus Estados miembros a que actúen en congruencia con las grandes líneas actuales de la ayuda. Sin embargo, como el CAD teme, esto no es respetado hoy por todo el mundo, pues hay países donantes como China o ciertos países islámicos que parecen actuar a contracorriente de estos principios internacionalmente adoptados en, sobre todo, lo que respecta, a la condicionalidad democrática y al respeto a los derechos humanos.

Con la Comisión Ursula Von der Leyen y la presencia de Borrell al frente del Servicio Europeo de Acción Exterior, creado a finales de 2010 por el Tratado de Lisboa, la UE está luchando para constituirse en un actor global impulsor de los ODS, lo cual no resulta fácil en el crispado ambiente internacional actual y ante poco respeto que suscita la UE como *soft power* frente a varios *hard powers* actuales.

5. La revolución de la cooperación a partir de 2021

En los últimos tiempos de problemas sanitarios (COVID-19) y de paz y seguridad (Siria, Afganistán, Ucrania...), la UE ha tenido que modificar muchos de los parámetros en los que hasta hace poco tiempo basaba su acción de cooperación al desarrollo y de cooperación humanitaria. En este sentido, el Servicio Europeo de Acción Exterior y varias direcciones generales de la Comisión Europea forman equipo para llevar adelante la cooperación europea al desarrollo, la cooperación humanitaria y el tránsito entre ambas. La UE da soporte, además, al trabajo de las Naciones Unidas y de sus principales Agencias, como ha sido el caso de la OMS comprando mancomunadamente vacunas anti-covid y enviándolas a países en desarrollo.

La UE se está implicando, además, en la geopolítica mundial como nunca hasta ahora lo había hecho, defendiendo sus valores y el multilateralismo a pesar del debilitamiento que le ha supuesto el Brexit y la agresividad que están demostrando en este momento Rusia y China. Estos dos países están encabezando una nueva Guerra Fría. En el caso de Rusia, tanto en Europa (sobre todo con el conflicto de Ucrania y la tensión por la expansión de la OTAN), como en la región Asia Pacífico. En el caso de China, ante sus avances con la Ruta de la Seda y sus inversiones en África y América Latina en busca de materias primas para continuar con la política de ser factoría del mundo.

Con el Reglamento 2021/947 del Parlamento Europeo y el Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se estableció el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global se derogaron la Decisión núm. 466/2014/UE y el Reglamento 2017/1601 del Parlamento y el Consejo, así como el Reglamento CE/Euratom núm. 480/2009 del Consejo. Con ello se daba paso a una especie de texto refundido de las disposiciones referidas a la cooperación al desarrollo vinculándose todo a los ODS de las Naciones Unidas. Así, se ponía todo en línea con la promoción internacional de los valores europeos de libertad, igualdad y solidaridad, tanto a través de la acción europea directa, como a través de acciones indirectas en colaboración con organizaciones internacionales y ONG.

Por otra parte, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (EuropeAid) de la Comisión Europea (DEVCO), que venía ocupándose de la cooperación al desarrollo desde 2011, se ha transformado el 16 de enero de 2021 en la Dirección General de Asociaciones Internacionales (INTPA por sus siglas en inglés) a cuyo frente figura una Comisaria finlandesa (Jutta Urpilainen). La INTPA tiene cinco objetivos, entre ellos: las alianzas sobre migraciones y movimientos forzados de personas y la alianza para el desarrollo humano, la paz y la gobernanza. Estas alianzas cuentan, además, con la colaboración del Servicio Diplomático Europeo de Acción Exterior (creado por la decisión 2010/427UE) que decide las orientaciones políticas y nombra a los Jefes de Misión Europea en las casi 140 delegaciones que la UE tiene en los cinco continentes.

La Dirección General INTPA se encarga de implementar las acciones a realizar con los instrumentos de financiación externa de la UE, que son el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (DCI), lo que queda por ejecutar del hasta ahora Fondo Europeo de Desarrollo (EDF), el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR), y el Instrumento para contribuir a la Paz a largo plazo (IcSP)

El trabajo de INTPA, desde su estructuración institucional el 1 de junio de 2022, se desarrolla a través de tres direcciones geográficas (África, América Latina y Asia Pacífico) y cuatro direcciones temáticas: Desarrollo Sostenible; Finanzas e Inversiones; Medio ambiente, Digital, Energía, Ciencia, Tecnología e Innovación y; Desarrollo Humano, Juventud, Inclusión Social, Cultura, Salud, Seguridad, y Migraciones. Existe, además, una Dirección de Recursos para las delegaciones externas.

Todos estos Instrumentos de Cooperación cubren el periodo 2021-2027 del Marco Financiero Plurianual en él se inscribe el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación-Europa Global con una dotación total de 79.500 millones de euros. Esta cifra es algo engañosa por lo alta, pues incluye la cifra de lo que hubiera sido el 12º FED si este no se hubiera finalmente presupuestado en una decisión que fue objeto de controversia muchos años. Debe tenerse en

cuenta que el 11º FED 2014-2020 había exigido aportaciones directas extrapresupuestarias de los estados miembros por importe de 30.500 millones de euros y una aportación del Banco Europeo de Inversiones de 2.600 millones.

El Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación va a repartirse a lo largo del sexenio de la siguiente manera:

- a. Pilar Geográfico, dotado con 60.390 millones de euros que servirá para los programas indicativos nacionales y regionales para la Vecindad Sur y Este, para las ayudas al África Subsahariana, para Asia-Pacífico, para América y Caribe, para los PTUM y para la asistencia pre-accesión. Entre estas intervenciones está la asistencia a los 78 países ACP antes cubiertos por el FED ahora presupuestado. A diferencia de lo que sucedía con la estrategia de ayuda establecida en los Convenios de Lome y Cotonou, desaparece la figura del Ordenador Nacional encargado de redactar junto con los delegados de la Comisión en cada país ACP el Programa Indicativo Nacional con lo que solamente la UE decidirá las asignaciones a afectar a favor de cada estado beneficiario.
Como en abril de 2020 el Grupo de Estados ACP se ha convertido en la Organización de Estados ACP, queda sobreentendido que tal Organización podrá también negociar ayudas de otras fuentes no exclusivamente europeas.
- b. Pilar temático, dotado con 6.360 millones cubriendo las acciones referidas a Derechos Humanos y Democracia, Organizaciones de la Sociedad Civil, la Paz y la estabilidad, los desafíos globales referidos a salud, educación, empoderamiento de las mujeres y de las niñas, la ayuda a migrantes y desplazados, el desarrollo inclusivo, el trabajo decente, la protección social y la seguridad alimentaria.
- c. Pilar respuesta rápida, dotado con 3.180 millones para prevenir conflictos y dar respuesta a crisis.
- d. Fondo de flexibilidad para atender a problemas inesperados.
- e. Estructura de inversión para financiar pequeñas y medianas empresas, trabajo decente, reforzamiento de infraestructuras, energías renovables, agricultura sostenible, economía digital, COVID-19 y acciones a favor de países menos adelantados que estén fuertemente endeudados.
- f. Fondo Europeo de Sostenibilidad.
- g. Garantías en la acción exterior

Además, de cara a los desembolsos a planear a favor de los estados beneficiarios la UE, el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación velará por asegurar que se dediquen a objetivos horizontales no menos de las cantidades siguientes:

- 20% desarrollo humano.
- 25% cambio climático.
- 10% migraciones irregulares y atención a desplazados.

Por otra parte, se exige que el 92% de los fondos atribuidos debe ser Ayuda Oficial al Desarrollo, de acuerdo con los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, con objeto de evitar un excesivo endeudamiento de los países beneficiarios.

La UE sigue comprometida a alcanzar el objetivo de suministrar a los países en desarrollo el 0,7% del PIB, del cual el 0,2% debería ir a los 46 países menos adelantados.

5. Conclusiones

La UE y sus Estados miembros son el principal donante de ayuda al desarrollo aunque en los últimos tiempos China ha registrado un espectacular avance difícil de evaluar por la manera particular en la que Pekín se relaciona con los países en desarrollo buscando sus propios intereses.

La UE ha llevado a cabo una amplia remodelación de sus instrumentos de cooperación tratando de ayudar a las Naciones Unidas a avanzar en la consecución de los ODS y defendiendo el multilateralismo y el libre comercio pese al ambiente hostil existente en este momento por las presiones proteccionistas existentes como consecuencia de las crisis económicas, sociales, sanitarias y de conflictos armados.

Europa ha avanzado mucho en el grado de integración en los últimos años, aunque no ha sido aún capaz de culminar su unión monetaria ni de superar los frenos que le suponen la existencia de áreas en las que las decisiones deben adoptarse por unanimidad.

Europa va a perder su relevancia internacional si no consigue avanzar más de lo que lo ha hecho hasta ahora en todos los aspectos de la Europa Global. En este sentido, la Cooperación Internacional debe ser una pieza importante por mucho que el término “Desarrollo” haya sido substituido por el de asociaciones internacionales en la terminología institucional de la Comisión. Este cambio de terminología es algo de lo que ya se han quejado algunos países ayudados y no propicia que la población europea adopte posiciones más favorables a hacer esfuerzos desarrolladores en favor de los países en desarrollo.

Confiamos, además, en que los últimos acontecimientos mundiales menoscaben la capacidad de *soft power* que hasta ahora la UE había tenido. Nos referimos, concretamente, al posicionamiento de Europa y Estados Unidos res-

pecto a la Guerra de Ucrania; al acercamiento de Rusia hacia China tras las sanciones dictadas por Europa; a las retorciones rusas en el tema energético respecto a Europa; a la inhibición de los BRICS y el alejamiento de las posiciones adoptadas por Europa respecto a la asociación de Europa con Estados Unidos/OTAN ante al conflicto ucraniano; y al incremento de la penetración económica de China en los países africanos, latinoamericanos y asiáticos.

6. Bibliografía

- Granell, F. (1997): “España y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 0.
- Granell, F. (2005): “La Coopération au développement de la Communauté Européenne”, en: Institut d’études Européennes, *Commentaire J. Mégret. Le Droit de la CE et de l’Union Européenne*, Bruselas, Université Libre de Bruxelles.
- Granell, F. (2006): “La Política de cooperación al desarrollo de la UE”, *Información Comercial Española. ICE: Revista de Economía*, 831, pp. 129-150. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2173788&orden=0&info=link>