

---

# LA UNIÓN EUROPEA, LA CRISIS ECONÓMICA Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO\*

---

## **PALABRAS CLAVE**

*Unión Europea, Crisis económica global, Respuestas a la crisis, Cooperación para el desarrollo.*

## **RESUMEN**

*En un mundo en plena crisis global, una crisis sistémica que incluye diversas dimensiones, la Unión Europea se encuentra en un momento de debilidad y de una cierta parálisis que abarca desde lo interno hasta su papel en el mundo, y en la que los Estados tienen más protagonismo que el conjunto europeo. En ese contexto, la política de cooperación para el desarrollo sigue su curso, avanza en la identificación y las propuestas para su mejora, aunque con la constante amenaza de que la crisis afecte negativamente a su puesta en escena, teniendo en cuenta que esa política no es prioritaria para algunos de los Estados miembros.*

## **ABSTRACT**

*In a world in crisis, which includes a variety of dimensions, the European Union is in a moment of weakness and some paralysis that extends from the internal things to its role in the world, where single states have gained more prominence than the whole Union. In this context,*

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

*the cooperation policy for development is ongoing, making several advances in the identification of the weak points and providing suggestions for the improvement, but with the constant threat that the crisis would negatively affect the happy carrying out of its goals, taking into account that this policy is not a priority for some of the member States.*

## **RÉSUMÉ**

*Dans un monde en pleine crise globale, une crise systémique avec diverses dimensions, l'Union Européenne se trouve à un moment de faiblesse et d'une certaine paralysie qui s'étend de l'intérieur jusqu'à son rôle dans le monde, où les États ont plus importance que l'ensemble de l'Europe. Dans ce contexte, la politique de coopération pour le développement suit son cours et progresse dans l'identification et les suggestions d'amélioration, mais avec la menace constante de que la crise aurait des répercussions négatives sur sa mise en scène, en tenant compte du fait que cette politique n'est pas prioritaire pour certains des États membres.*

## **La Unión Europea y la crisis económica**

Como camino y no llegada, la Unión Europea es una tarea inacabada. Es un proceso sometido a todo tipo de tensiones y, en muchas ocasiones, a múltiples incertidumbres. Por eso la palabra crisis es consustancial a la integración europea y a lo largo de su historia ha sabido salir más o menos airosa de todas ellas; es decir, utilizando una de las acepciones de la Real Academia Española, en la que crisis es una mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya sean de orden físico, ya históricos o espirituales, si la crisis es someter a un cuerpo de una dificultad, a una tensión, a una enfermedad, la integración europea ha sabido optar por los elementos positivos para salir reforzada de ellas.

Sin embargo, la compleja situación actual, con un sinfín de frentes abiertos, ha venido a demostrar las debilidades, las insuficiencias y hasta una cierta parálisis de la Unión Europea. También se puede explicar de forma inversa: en buena medida, la actual situación de debilidad, insuficiencia y parálisis se debe a que la Unión Europea no cuenta todavía hoy con los recursos suficientes para adoptar las mejores opciones.

Otro hecho evidente es que en épocas de graves dificultades, los Gobiernos de los Estados más poderosos hacen prevalecer sus propios intereses por encima

de un indefinido interés general europeo. A más dificultades, más Estados y menos Europa.

Un breve repaso a la reciente situación global y europea nos permite identificar el alcance de la crítica situación en la que nos encontramos, circulando en tres direcciones: profundización, ampliación y el papel de la Unión Europea en el mundo.

El Tratado de Lisboa está pendiente del referéndum irlandés, que será convocado en otoño. Aunque el refrán dice que segundas partes nunca fueron buenas, la experiencia europea señala que las autoridades irlandesas habrán aprendido la lección e intentarán convencer a la ciudadanía de las ventajas –y no de los inconvenientes– de la nueva norma fundamental europea. Su entrada en vigor dará paso al proceso de reformas institucionales que implica y que afectarán especialmente al rediseño del papel de la Unión Europea en el mundo, en el que sale fortalecida.

Por lo menos el referéndum irlandés no coincidirá con la nefasta presidencia checa de la Unión Europea, pues seguramente se darían a los irlandeses argumentos para votar en contra. Baste recordar que el presidente checo, Václav Klaus, en su discurso ante el Parlamento Europeo, el 19 de febrero de 2009, comparó a la Unión Europea con un sistema totalitario; argumento que empleó para prohibir que la bandera europea oscilara en los actos institucionales. El referéndum irlandés se realizará bajo la presidencia sueca.

El panorama institucional está en pleno proceso de cambio, tanto en el Parlamento Europeo como en la Comisión Europea. El 7 de junio los europeos y europeas están convocados a las elecciones al Parlamento Europeo. A pesar de la campaña institucional –que bajo el lema “Tú eliges”, tendrá un coste de 18 millones de euros, cinco céntimos por elector; la campaña española se centrará en la inmigración, las políticas sociales y las energías renovables–, las amenazas en ciernes son la alta abstención –en 2004 fue del 54,5%; según el Eurobarómetro el 34% de los ciudadanos europeos está dispuesto a ir a votar en esta ocasión– y que, una vez más, la campaña electoral y las propias elecciones se celebren en claves nacionales y no desde el conjunto europeo.

También habrá que renovar la Comisión Europea, con lo cual las dos instituciones más europeas estarán en una situación de baja intensidad. Están en juego no sólo la renovación de las instituciones, sino las garantías de credibilidad democrática de la Unión Europea. El mandato de la Comisión Europea actual finaliza el 31 de octubre de 2009. Por tanto, los actuales miembros están ya casi ‘haciendo las maletas’ y, mirando un poco más adelante, habrá que recomponer el número de comisarios.

Por otro lado, más temprano que tarde, recuperaremos la cuestión de los aspirantes a entrar en el club europeo, con la espinosa cuestión turca, los países de la antigua Yugoslavia y, como telón de fondo, cuáles son los límites de la Unión Europea. Además, seguimos sin aclarar la distancia entre los límites geográficos de Europa y los límites políticos de la Unión Europea.

En el entorno más cercano, el avispero de la zona de vecindad está de nuevo alterado, con una grave inestabilidad en países como Ucrania y Moldavia, o con las distintas opciones manejadas por cada uno de los 27 socios europeos ante la declaración de independencia de Kosovo, de 17 de febrero de 2008. Y un poco más allá, la Unión trata de afianzar la relación con Rusia, mirando para otro lado con respecto a los síntomas de autoritarismo, mientras intenta garantizar el abastecimiento energético, en medio de la constante rivalidad entre Rusia y Ucrania. El revuelto patio trasero en Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania ha llevado a José Ignacio Torreblanca a decir que “en Europa hay hoy en día dos tipos de europeos: los que la tienen (y no la quieren) y los que la quieren (y no la tienen)”<sup>1</sup>.

Y, por supuesto, la crisis económica, una prueba de fuego para medir el alcance de las acciones colectivas europeas y/o las opciones nacionales. En el último trimestre de 2008, la recesión afecta a 14 países de la UE, lo que supone el 70% del PIB conjunto. Según Eurostat el PIB de los 15 socios de la eurozona cayó un 1,5% en ese período y el 1,5% en el conjunto de la Unión. El peor dato se lo lleva el país que destacaba tanto que llegó a ser calificado como ‘el tigre celta’: el PIB de Irlanda bajó un 7,1% en ese trimestre.

En esa situación, la Comisión Europea anunciaba, el 8 de abril, la aprobación de más de 50 medidas para estabilizar el sistema financiero; con ellas, las ayudas europeas a la banca suman nada más y nada menos que tres billones de euros.

Aunque la maquinaria europea ha generado un consenso entre los principales socios, no ha ocultado las rivalidades existentes y la imagen de que cada uno intentaba salir de ella de la forma más airosa posible. Además, los países más débiles, los más recientemente incorporados, han tenido muchas más dificultades, al enfrentarse a riesgos de quiebra por la crisis de sus sistemas bancarios; de hecho, la crisis se ha llevado por delante a varios Gobiernos, como los de Letonia, Hungría y la República Checa.

---

1. “Los otros”, *El País*, 16 de marzo de 2009.

El Consejo Europeo, de 19 y 20 de marzo de 2009 –los máximos representantes de los 27 ya se habían reunido el 1 de marzo–, al adoptar el Plan de Recuperación Económica, expresa su confianza en la capacidad de la Unión Europea para hacer frente a la crisis financiera y económica. Repasando los considerables medios de incentivación fiscal que están siendo inyectados en la economía de la Unión Europea (más de 400 000 millones de euros), insiste en que la acción concertada y la coordinación son parte esencial de la estrategia de recuperación de Europa, y subraya que Europa hará todo lo que sea necesario para restablecer el crecimiento. Asimismo insiste en que el mercado único es decisivo para acortar y hacer menos grave la recesión en Europa. En junio, el Consejo Europeo adoptará las primeras decisiones para reforzar la reglamentación y la supervisión del sector financiero de la Unión Europea, que se basarán en propuestas de la Comisión previo debate pormenorizado en el Consejo del informe Larosière. Basándose en la experiencia propia de la Unión Europea y en su deseo de contribuir significativamente a la conformación de la futura gobernanza internacional del sector financiero, define la posición de la Unión con miras a la cumbre del G-20 (Londres, 2 de abril).

Con el tímido optimismo aparecido tras la reunión de Londres, el presidente del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker, sostiene que “ha sido una inyección de confianza”. Sin embargo, el actual dominio de las fuerzas conservadoras lleva a Vicenç Navarro (*Público*, 16 de abril de 2009) a afirmar que “el consenso de Bruselas, que es la versión europea del consenso liberal de Washington, ha seguido unas políticas de freno del gasto público con disminución de impuestos y limitaciones en el tamaño del déficit fiscal del Estado, que han sido responsables de que el desempleo en Europa (que había sido más bajo que en EEUU desde la II Guerra Mundial) se incrementara (siendo hoy mayor que en EEUU), a partir del desarrollo de tales políticas que ahora obstaculizan la resolución de la crisis”.

En todo caso, la Unión Europea mantiene un discurso en torno a favorecer una gobernanza económica global, pero al mismo tiempo no actúa con rotundidad con respecto a cuestiones básicas, como los paraísos fiscales y la supervisión de las grandes empresas multinacionales de servicios financieros. Se calcula que los paraísos fiscales mueven, por medio de una inextricable red de activos, entre 1,7 y 11,5 billones de dólares (lo que equivaldría a entre 1,32 y 8,98 billones de euros). De los 44 conocidos, algunos de ellos están en territorio europeo: Andorra, Gibraltar, Guernesey y Jersey (Islas del Canal), Isla de Man, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco y San Marino.

La Unión ha estado presente en las conferencias de Washington (15 de noviembre de 2008) y Londres (2 de abril de 2009), pero se ha hecho notar mucho más

la presencia de Sarkozy (Francia), Brown (Gran Bretaña) o Merkel (Alemania). Además, el proteccionismo, contrario a la propia esencia de la integración europea, ha vuelto a salir a escena y han sido necesarias varias llamadas al orden para recuperar el esfuerzo conjunto. Incluso algo tan sólido como la relación entre París y Berlín parecía resquebrajarse.

En esa vuelta al nacionalismo, el peor enemigo de la integración europea, no son de extrañar los brotes de xenofobia y racismo que se dan en distintos lugares europeos y que han tenido una de sus principales expresiones en las huelgas xenófobas en el Reino Unido, bajo el lema “put british workers first”.

Este escenario daba la razón a quienes argumentan que la Unión Europea se fragmenta entre sus estructuras transnacionales y sus políticas, que se realizan todavía desde la dimensión nacional.

A los escenarios anteriores hay que añadir el ‘efecto Obama’, el optimismo que, cercano a la euforia, ha llegado a la vida internacional con el nuevo presidente de Estados Unidos. Tras la terrible ‘era Bush’ (2001-2009), el cambio en la Casa Blanca trae nuevas esperanzas para buena parte de la humanidad, aunque no conviene olvidar que, sea quien sea el inquilino de esa residencia, es el presidente de los Estados Unidos, la primera potencia mundial del planeta. En todo caso, el periplo europeo de Obama reconfigura las relaciones transatlánticas. En la cumbre UE-EEUU (Praga, 5 de abril de 2009), el presidente estadounidense afirmó que “en mi opinión, no hay una vieja o una nueva Europa, sino una Europa unida”; la agenda se concentró en liderar la lucha contra el cambio climático, con la vista puesta en la futura reunión de Copenhague.

## **La Unión Europea y la cooperación para el desarrollo**

Conocemos cada día cómo afecta la crisis a nuestra economía, pero no somos conscientes del alcance que tiene para los llamados países en vías de desarrollo, algunos de los cuales conseguían a duras penas mejorar su situación y, seguramente, tendrán mucho más difícil su recuperación.

Siempre, pero más en tiempos difíciles, la batalla por el desarrollo no se da tanto en los países empobrecidos, sino en quienes los empobrecen. Los países ricos cuentan con recursos para salir de la actual situación, incluso recuperando unas opciones políticas que parecían enterradas; si Marx levantara la cabeza no se creería que el propio sistema capitalista tuviera las recetas para recrearse, acudiendo a nacionalizaciones, a que el sector público financie los

desastres de las acciones privadas o a que el propio presidente de EEUU lleve a ser calificado de socialista.

La Unión Europea ha venido activando su política de cooperación para el desarrollo, al mismo tiempo que adoptaba medidas para colaborar con los países afectados para solventar la crisis. Recordemos que los ejes fundamentales de la cooperación europea son: el Consenso Europeo sobre Desarrollo, documento programático que los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión adoptaron el 20 de diciembre de 2005; el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006); las relaciones con los ACP medio del Convenio de Cotonú; la Política Europea de Vecindad, especialmente la dirigida hacia los países mediterráneos; y el Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2007, COM (2007) 72 final<sup>2</sup>.

La UE es parte activa de la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda (2 de marzo de 2005) y del III Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda (Accra, 2-4 de septiembre de 2008).

A continuación, reseñamos las decisiones más importantes adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) en el último período, recordando que el último semestre de 2008 Francia ocupó la presidencia del Consejo:

CAGRE, de 18 de julio de 2008

*Comercio: Programa de Doha para el desarrollo*

El ciclo de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio comenzó en Doha en 2001 y se ha prorrogado varias veces por no haber podido llegar hasta este momento a un acuerdo sobre las modalidades, que consisten en traducir en cifras los compromisos políticos adquiridos por los miembros de la Organización. Por ello, en la reunión de Ginebra se pretende dar un impulso suficiente para que puedan continuar las negociaciones con vistas a la conclusión de las mismas antes de fin de año.

---

2. Ver el documento preparado por Niels Keijzer y Gwénaëlle Corre, del European Centre for Development Policy Management (ECDPM): "División del trabajo. Hacia una coordinación europea en materia de cooperación para el desarrollo". Documento de trabajo presentado en el Seminario "El Código de conducta de la Unión Europea y la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo", Organizado por la Fundación Carolina (Madrid, 24 de abril de 2009).

En cuanto a la posición negociadora de la Unión Europea, el Consejo, para intentar lograr la unidad y cohesión de la Unión, ha estimado que siguen vigentes sus conclusiones del 10 de marzo, en particular en lo que se refiere a la importancia de lograr un resultado completo, ambicioso y equilibrado para todos los sectores del Programa de Doha. Ha reafirmado también que apoya a la Comisión en sus intentos de introducir en los textos de la negociación las mejoras necesarias y de realizar progresos sobre el conjunto del “compromiso único” del Programa de Doha, incluidos los servicios y las indicaciones geográficas.

CAGRE de 8 y 9 de diciembre de 2008

Las negociaciones ministeriales de julio pasado llegaron a un punto muerto a causa de un desacuerdo sobre la formulación de un mecanismo de salvaguardia especial que se aplicaría en favor de un país en desarrollo en caso de aumento repentino de las importaciones agrícolas. En la cumbre celebrada en Washington el 15 de noviembre, dedicada a la crisis financiera, los miembros del G20 insistieron no obstante en la importancia de concertar de aquí a final de año las modalidades de un acuerdo.

CAGRE, 22 de julio de 2008

*Sistema de preferencias comerciales de la UE para el período 2009-2011*

El Consejo ha adoptado un Reglamento por el que se actualiza el régimen de preferencias arancelarias generalizadas de la UE para el periodo de 2009 a 2011 (documento 9792/08).

El régimen de preferencias generalizadas permite que entren en el mercado comunitario productos manufacturados y determinados productos agrícolas de los países en desarrollo exentos total o parcialmente de derechos arancelarios. Es el sistema que permite a la UE prestar asistencia a esos países en su lucha contra la pobreza ayudándoles a obtener ingresos mediante el comercio internacional.

El régimen de preferencias generalizadas para el periodo 2009-2011 se centra principalmente en el fomento del desarrollo sostenible y el buen gobierno en los países que más lo necesitan. Esta actualización entra en el marco de las orientaciones que la Comisión adoptó en 2004, en las que se fijan los principales objetivos del régimen para el decenio 2006-2015.

El régimen de preferencias generalizadas se creó en los años setenta y es parte del marco general de prioridades de la política comercial comunitaria, y en particular de las determinadas por la Organización Mundial del Comercio. El régimen es, pues, al mismo tiempo un instrumento de la política comercial y un instrumento de la política de desarrollo de la Unión Europea.

La lista de beneficiarios del sistema comunitario de preferencias arancelarias generalizadas incluye en la actualidad unos 180 países y territorios.

*Eficacia de la ayuda: tercer foro de alto nivel*

El Consejo aprueba las directrices para la participación de la UE en el tercer foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo que se celebra del 2 al 4 de septiembre de 2008 en Accra (Ghana).

*Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria: plan de acción*

El Consejo ha adoptado las siguientes Conclusiones:

“1. El Consejo acoge positivamente el plan de acción (Documento 10163/08) presentado por la Comisión para la aplicación del consenso europeo sobre la ayuda humanitaria (DO C 25 de 30.1.2008, p. 1), y lo considera una contribución importante para que la ayuda humanitaria europea sea eficaz y esté bien coordinada y para reforzar dicha ayuda.

2. El Consejo refrenda el plan de acción, que establece los pasos prácticos que deben dar los donantes de la UE para aplicar los compromisos establecidos en el consenso, fortaleciendo de ese modo la eficacia de la contribución europea a la ayuda humanitaria y apoyando los esfuerzos locales, regionales e internacionales destinados a garantizar un nivel adecuado de respuesta humanitaria global.

3. Como uno de los actores principales, el Consejo participará activamente en la aplicación del plan de acción, garantizará la revisión periódica de los progresos que se realicen y debatirá las prioridades, sobre todo en el marco del Grupo ‘Ayuda Humanitaria y Alimentaria’.

4. El Consejo recuerda que para poder prestar una ayuda humanitaria eficaz es fundamental un planteamiento de cooperación, y que las acciones indicadas en el plan de acción deben llevarse a cabo, en su caso, en estrecha colaboración con organizaciones humanitarias y otras partes interesadas.”

CAGRE, 10 y 11 de noviembre de 2008

El Consejo ha mantenido un debate de orientación sobre la *financiación del desarrollo*, con miras a una conferencia de las Naciones Unidas sobre este tema, que se celebrará en Doha del 29 de noviembre al 2 de diciembre, y ha adoptado unas conclusiones que definen la posición de la UE para dicha reunión.

Las conclusiones del Consejo imparten unas líneas directrices para las negociaciones y definen las medidas que van a proponerse a los demás socios para hacer frente a los nuevos desafíos que plantea la crisis alimenticia, energética y medioambiental, así como para dar un seguimiento eficaz a la aplicación del consenso de Monterrey de 2002.

Con estas conclusiones, la UE trata de dar a sus socios en desarrollo garantías de la seriedad de los compromisos europeos. El Consejo reitera así sus compromisos en materia de volumen, calidad y coherencia de su ayuda al desarrollo e insta al conjunto de los países donantes y de economías emergentes a comprometerse junto a la Unión. La Unión Europea reitera así su voluntad de basar su solidaridad en una asociación de iguales.

### *Autoridades locales como agentes del desarrollo*

El Consejo ha adoptado unas conclusiones, a raíz de una comunicación de la Comisión, sobre las autoridades locales como agentes del desarrollo para la reducción de la pobreza.

Las conclusiones destacan la importancia de la contribución de las autoridades locales a la gobernanza democrática local, a un desarrollo local inclusivo y equitativo y a la puesta a disposición de los servicios básicos de los que precisa la población, en particular la más pobre.

Gracias a su conocimiento del contexto local y a su proximidad con los ciudadanos, las autoridades locales pueden en particular facilitar la concertación y las asociaciones entre diversas clases de agentes de la cooperación.

Los ministros han debatido sobre la *respuesta de la Unión Europea a la crisis alimenticia*, y el Consejo ha adoptado unas conclusiones.

La subida de los precios de la alimentación y la crisis financiera internacional, que han caracterizado el año 2008, suponen un desafío añadido para el desarrollo. La Unión Europea se ha movilizado para ayudar a los países y a las poblaciones más pobres afectados por la crisis alimenticia.

En sus conclusiones, el Consejo reconoce, entre otras cosas, la necesidad de acciones inmediatas para:

- ayudar a las poblaciones más afectadas y vulnerables;
- asegurar las cosechas de los próximos años apoyando la producción agrícola;
- abordar las causas estructurales de la crisis con el fin de relanzar de forma duradera la agricultura alimentaria;
- disminuir la vulnerabilidad de los países en desarrollo a la volatilidad de los precios alimentarios, que daña a los más pobres.

El CAGRE, de 8 de diciembre de 2008, en el *sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, expresa que:

La Unión Europea, basada en los principios de respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales –que incluyen la libertad de expresión y de conciencia–, la democracia y el Estado de Derecho, comparte plenamente los valores que están en el origen de dicha Declaración. Su actuación, tanto en el plano interior como exterior, se asienta en el respeto de los derechos humanos, consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el Tratado de la Unión Europea y reflejados en la Carta de los Derechos Fundamentales. La universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, la responsabilidad de defenderlos en todo el mundo, así como el fomento de una democracia pluralista y de unas verdaderas garantías de Estado de Derecho constituyen para la Unión Europea principios

esenciales. A este respecto, la Unión Europea recuerda que la Agencia de Derechos Fundamentales se creó con el objetivo de aportar a las instituciones y a los Estados miembros asistencia y competencia técnica en materia de derechos fundamentales.

Tras la presidencia francesa, para la Presidencia checa (enero-junio 2009), las prioridades principales son las siguientes:

- Economía: aumentar la competitividad de la industria europea, aumentar la confianza del consumidor y de las PYME, hacer frente eficazmente a la crisis financiera y proseguir las reformas de las políticas y del presupuesto de la UE.
- Energía: hacer avanzar la política manteniendo un equilibrio entre las necesidades del medio ambiente y la conservación de la competitividad y de la seguridad energética de Europa. Se prestará atención particular a la diversificación de las fuentes de energía y al desarrollo de nuevas redes de energía.
- Relaciones exteriores: entre las prioridades figura la preparación de una asociación con los vecinos orientales de la UE y la prosecución del desarrollo de las relaciones transatlánticas.

El CAGRE del 26 de enero, trata la *contribución de la UE a la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos*, que tendrá lugar en Madrid los días 26 y 27 de enero de 2009 (5365/09).

A la UE le gustaría que la conferencia de Madrid instase a la comunidad de donantes a que ponga en marcha una respuesta conjunta, coordinada y coherente al desafío de la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. Llama, además, a la conferencia a que emprenda un proceso de consultas entre todas las partes interesadas del sistema alimentario mundial –países en desarrollo, países donantes, organizaciones internacionales, sector privado, ONG, y sociedad civil– que conduzca a la formación de una “Alianza Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria”. Dicha Alianza Mundial permitiría a todas las partes renovar su compromiso de conseguir una respuesta global y coherente a largo plazo a la hambruna y a la desnutrición.

El CAGRE de 16 de marzo de 2009, adopta las siguientes conclusiones:

El *cambio climático* obstaculiza considerablemente los esfuerzos por conseguir un desarrollo sostenible y reducir la pobreza, y constituye una amenaza importante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al deshacer el progreso alcanzado en la última década. Además, puede tener también repercusiones considerables en los problemas de seguridad.

Con respecto a la Política Europea de Vecindad, la Comisión hace balance de la evolución en la aplicación de dicha Política en 12 países, con la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Aplicación de la Política Europea de Vecindad en 2008 (23 de abril de 2009), que se complementa con informes nacionales e informes sectoriales sobre los progresos realizados. Véase “La UE estrecha los lazos con sus vecinos y sigue apoyando sus reformas” (IP/09/625, Bruselas 23 abril 2009).

Del Parlamento Europeo (PE) destaca la Resolución sobre la eficacia y la definición de ayuda pública al desarrollo, de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE, publicada en el *Diario Oficial* el 16 de marzo de 2009. Además, el comisario europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel, compareció ante la Comisión de Desarrollo del PE, el 31 de marzo, en la que repasó su actividad en los últimos cinco años, en los que se ha revalorizado la política de desarrollo dentro del conjunto de políticas europeas y el progreso en cuanto a la división del trabajo y la apropiación. Los retos del futuro son mantener los niveles de financiación y que el Fondo Europeo de Desarrollo se incorpore al presupuesto de la Unión.

Como cuestiones de fondo, el Parlamento Europeo ha impulsado la adopción del Consenso Europeo de Desarrollo y el Consenso Humanitario Europeo, promueve el establecimiento del Instrumento de Financiación para la Cooperación al Desarrollo y tiene el papel de escrutinio democrático (control) derivado del mismo. Asimismo, ha planteado la creación del Programa Temático sobre Actores no Estatales y Autoridades Locales.

Frente a la crisis en los países más desfavorecidos, bajo el argumento expuesto por el presidente de la Comisión Europea, Durão Barroso, de que la recesión no puede ni debe servir de excusa para aplazar nuestro compromiso de aumentar las ayudas, la Unión Europea dedicó en 2008 un 8% más en ayuda al desarrollo, a pesar de la crisis económica; conjuntamente, los países miembros facilitaron a los países más pobres del mundo 49.000 millones de euros, cerca del 0,4% de la renta bruta de la UE.

En 2005 los países de la UE decidieron aumentar la ayuda hasta situarla en el 0,56% de la renta bruta en 2010. Para lograr ese objetivo tendrían que aportar unos 69.000 millones de euros. Sin embargo, existe el riesgo de que algunos no contribuyan plenamente debido al descenso de los ingresos fiscales y al déficit cada vez mayor de sus presupuestos.

Según la Comisión, “la UE sigue siendo, con mucho, el mayor prestador de asistencia oficial al desarrollo (AOD), con el 59% del total y un aumento de

4 puntos porcentuales durante 2007. En 2008, la UE invirtió la tendencia a la baja de los flujos de la AOD de 2007. En 2008, la AOD conjunta volvió a ser del 0,40% de la Renta Nacional Bruta, lo que supuso un aumento respecto al 0,37% en 2007, gracias a unos desembolsos de casi 50.000 millones de euros y un incremento de más de 4.000 millones y 2.000 millones de euros respecto a 2007 y 2006 respectivamente. Además, actualmente 13 Estados miembros tienen calendarios nacionales plurianuales en los que indican cómo cumplirán sus compromisos individuales en 2010 y 2015, lo que aumenta la previsibilidad de la ayuda”, aunque “a pesar de esta tendencia al alza, las perspectivas para los próximos años son problemáticas. Muchos Estados miembros están muy lejos de las metas individuales para 2010”<sup>3</sup>.

Seis días después de la Cumbre de Londres, la Comisión presenta la Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Ayudar a los países en desarrollo a afrontar la crisis”<sup>4</sup> (COM 2009, 160 final, 8 abril 2009), que se acompaña con otros documentos: “Aid for Trade monitoring report 2009” (SEC(2009) 442); “Aid Effectiveness after Accra. Where does the EU stand and what more do we need to do?” (SEC(2009) 443); “Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development” (SEC(2009) 444); y “Supporting developing countries in coping with the crisis. Millennium Development Goals — Impact of the Financial Crisis on Developing countries” (SEC(2009) 445).

Recordemos que en la Cumbre de Líderes del Grupo de los Veinte (Londres, 2 de abril de 2009), en el apartado dedicado a “Garantizar una recuperación justa y sostenible para todos”, se incluye lo siguiente:

“25. Estamos decididos no sólo a restablecer el crecimiento, sino también a establecer las bases de una economía mundial justa y sostenible. Reconocemos que la crisis actual tiene un impacto desproporcionado para los más vulnerables en los países más pobres y reconocemos nuestra responsabilidad colectiva para mitigar el impacto social de la crisis y minimizar los daños a largo plazo que pueda sufrir el mundo. Con este fin:

- Reafirmamos nuestro compromiso histórico de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y cumplir las promesas de nuestras respectivas

3. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) ha publicado, el 31 de marzo de 2009, los datos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) correspondientes a 2008 ([www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)).

4. Un año antes, el 9 de abril de 2008, la Comisión hace pública la Comunicación sobre “La UE como socio global para el desarrollo. Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (COM(2008) 177 final, 9.4.2008), acompañada por otros cinco documentos.

ayudas oficiales al desarrollo, incluidos los compromisos referidos a la ayuda al comercio, la condonación de la deuda y los acuerdos de Gle-neagles, especialmente en relación con el África subsahariana.

- Las acciones y decisiones que hemos acordado hoy proporcionarán un fondo de 50.000 millones de dólares destinado a apoyar la protección social, impulsar el comercio y salvaguardar el desarrollo en los países con pocos recursos, como parte de un aumento significativo de la ayuda en tiempos de crisis estos y otros países en vías de desarrollo y mercados emergentes.”

En la Comunicación “Ayudar a los países en desarrollo a afrontar la crisis”, se dice que “El mundo está muy agitado. Ningún país ni región se está escapando de la actual crisis mundial. Los países en desarrollo, que ya estaban muy afectados por las sucesivas crisis alimentaria, energética y del cambio climático, están acusando fuertemente los efectos de la crisis financiera y la fase descendente del ciclo económico. Decenas de millones de personas están cayendo, o volviendo a caer, en la pobreza; el clima y el medio ambiente corren un peligro creciente; el crecimiento se está ralentizando y el desempleo está aumentando, y existe el riesgo de que no se alcancen los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de que se pierda lo conseguido en la última década”.

Uno de los aspectos que reiteradamente se invocan es el de la ineficacia de la ayuda, aun contando con ciertas mejoras instrumentales. Así, en el documento de la Comisión se observa que “La ‘ineficacia de la ayuda’ sale cara. Por sí solas, la volatilidad y la falta de previsibilidad de la ayuda pueden hacer aumentar los costes entre un 15% y un 20%. Asimismo se calcula que la ayuda vinculada incrementa los costes de las mercancías, los servicios y las obras entre un 15% y un 30%. Según los cálculos iniciales, el coste de no aplicar el plan a favor de la eficacia de la ayuda podría situarse entre 25.000 millones y 35.000 millones de euros hasta 2015, o entre 5.000 millones y 7.000 millones de euros anuales, si se mantiene el nivel de la ayuda bilateral neta de los donantes de la UE. Ese es el coste de no aplicar una política de la UE en el ámbito del desarrollo”. El texto finaliza con un rotundo “ahora es el momento de actuar”. ¿Será así o estas palabras las volveremos a ver en un futuro documento?

Otro texto que conviene tener en cuenta es la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Estrategia de la UE en apoyo de la reducción del riesgo de catástrofes en los países en desarrollo” (COM(2009) 84 final, 23 febrero 2009).

Cerrando este texto tiene lugar, organizada por la Comisión Europea (Bruselas, 22 y 23 de abril de 2009), la Conferencia en apoyo de las instituciones de

seguridad en Somalia y de la Misión de las Naciones Unidas en ese país, a la que acuden representantes de más de 60 países y organizaciones internacionales.

## Algunas reflexiones finales

Hubert Védrine, al responder a la cuestión de qué estrategia debe tener Europa en el mundo<sup>5</sup>, afirma: “No cabe duda: la UE es ya una potencia constituida. Las demás potencias mundiales la tratan de igual a igual, su papel en el mundo es aclamado, su apoyo buscado y sus decisiones temidas. La verdad es que, aunque los discursos institucionales puedan dar esa impresión, dista mucho de la realidad... A los europeos no les cuesta nada ponerse de acuerdo en sus declaraciones sobre los principios generales –democracia, paz, derechos humanos, etcétera–; lo que les cuesta mucho más es enunciar una política exterior concreta. Sin embargo, como Europa no se convierta en una potencia realista y actúe como tal, su impotencia le hará depender de las potencias reales del mundo de mañana, estatales o de otra índole. Al final, no logrará ni siquiera preservar su modo de vida”.

Mirando hacia el futuro, Joschka Fischer (“La deriva de las relaciones transatlánticas”, *El País*, 2 de abril de 2009), nos advierte de que “el mundo habrá cambiado una vez que la crisis global haya pasado y entonces los europeos ya no podrán quejarse. El mundo será más pacífico y menos transatlántico y el nuevo eje de la política mundial estará formado por el dúo sino-estadounidense”

Ante el tratamiento que muchos gobiernos, incluyendo al europeo con la llamada Directiva de Retorno, está dando a la cuestión migratoria, Juan Goytisolo ha escrito que “El retroceso cívico y social del Viejo Continente en los últimos años es un indicativo de los tiempos peores que nos aguardan si no tomamos la iniciativa de denunciarlo”<sup>6</sup>. Es un síntoma muy peligroso que nuestros gobernantes se empeñen en convencernos de las bondades de ciertas decisiones, cuando la inmensa mayoría de a quienes se van a aplicar las perciben como una potencial amenaza.

Mirando hacia atrás, Bernardo Atxaga, que acaba de publicar *Siete casas en Francia*, nos recuerda que ha habido dos grandes catástrofes humanas en los últimos tiempos: la Segunda Guerra Mundial y lo que sucedió en el Congo

5. VÉDRINE, Hubert: “Una Europa que sepa quién y qué quiere”, *Política Exterior*, núm. 25, noviembre/diciembre 2008, pp. 57-64.

6. “Objeción de conciencia”, *El País*, 12 de abril de 2009.

propiedad del Rey belga. Europa, con ayuda estadounidense, fue capaz de regenerarse ¿qué sucedió en Congo? A no mirarnos el ombligo recordando nuestro pasado para ser más conscientes de nuestro presente, nos ayuda también la obra de Dipesh Chakrabarty, *Al margen de Europa. Pensamiento pos-colonial y diferencia histórica*.

Por último, mencionar que la Asociación Europea de Institutos de Formación e Investigación al Desarrollo (EADI en sus siglas en inglés) –al que recientemente se ha incorporado el IUDC– celebró el 24 de abril un Seminario sobre “Perspectivas europeas para el desarrollo internacional”, del que daremos cuenta en el próximo número.

También para enlazar con el próximo artículo, mencionar la presidencia española, en el marco de las presidencias consecutivas de España, Bélgica y Hungría, para el período que abarca desde el 1 de enero de 2010 al 30 de junio de 2011. Los secretarios de Estado de los tres países, Diego López Garrido por parte española, ya han mantenido diversas reuniones, como la celebrada el 15 de enero de 2009 para prepararlas conjuntamente. El Gobierno español, que mantiene contactos con representantes de la sociedad civil, tiene previsto dar prioridad al desarrollo cuando ejerza la presidencia en el primer semestre de 2010. Entre otros eventos, recordemos que tendrá lugar la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Pero ésta es ya otra historia.