
LA NUEVA PUESTA EN ESCENA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

RESUMEN

Aunque la atención sobre los asuntos europeos se ha centrado en el complicado estado de la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la política de cooperación para el desarrollo sigue su actividad, en un escenario marcado por la contradicción entre los ambiciosos objetivos del desarrollo y las realidades que los ponen en duda. La Comisión Europea, de la mano del comisario Louis Michel, ha relanzado esta política con una batería de acciones y con el horizonte de hacer balance cara a la reunión de septiembre donde se revisarán los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ABSTRACT

Although the attention about european affairs have been concentrated on the complicated state of the European Constitution's ratification, the development cooperation policy continues its activities in an scenario marked by the contradictions between ambitious development goals and the realities that call them into question. The European Commission, carried by the commissioner Louis Michel, has relaunched this policy with lots of actions and with the horizon of making balance for the meeting of september where Millenium Deveolpment Goals would be checked.

* Profesor de Relaciones Internacionales de la UCM

RÉSUMÉ

L'accent dans les affaires européennes est aujourd'hui mis sur le compliqué état de la ratification du traité qui établit une Constitution pour l'Europe. Malgré cela, la politique de coopération pour le développement continue son activité, dans un scénario marqué par la contradiction entre les ambitieux objectifs de développement et les réalités qui les mettent en doute. La Commission Européenne, de la main du commissaire Louis Michel, a relancé cette politique avec un série d'actions et avec l'objectif de faire le point pour la réunion de septembre, où les Objectifs du Millénaire seront révisés.

La política europea de cooperación para el desarrollo continúa su actividad mientras asistimos a las vicisitudes por las que está pasando el proceso de integración europea y, muy especialmente, el tránsito hacia la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Sin olvidar que, continuando con el clásico dúo de la integración europea (ampliación/profundización) asistimos a la celebración del primer aniversario de la ampliación a la Europa del Este (1 de mayo de 2004) y a la encarnizada lucha por el reparto de los ingresos y gastos en el marco de las perspectivas financieras para el período 2007-2013.

Las vicisitudes del proceso de ratificación

Por citar dos referencias a favor y en contra de la Constitución Europea, la primera la encontramos en el Alto Representante para la PESC, Javier Solana: “una Europa fuerte y segura de sí misma”. Argumento del presidente Rodríguez Zapatero al pedir el sí en el referéndum del 20 de febrero en España “una Europa fuerte y unida hará una España más unida y más fuerte”, y por que la UE es “hoy el espacio de paz, libertad y solidaridad más avanzado que ha conocido nunca la historia de la humanidad”.

Entre las detractoras del Tratado figura Susan George, vicepresidenta de ATACC Francia y directora del Instituto Transnacional de Ámsterdam, quién preguntada directamente por lo peor del texto responde así: “Es difícil de decir, porque tiene muchas cosas malas. Lo primero es que es muy difícil de leer, tanto por su extensión como porque hay muchos artículos que hacen referencias cruzadas con otros de la misma Constitución. En segundo lugar, tres cuartos del texto constitucional tratan sobre temas económicos y financieros y no hay

ninguna otra Constitución en el mundo que haga tanto hincapié en la economía, a no ser la de la Unión Soviética de 1936, la constitución de Stalin. Por todo ello es un texto totalmente opaco y cerrado, en contra del espíritu de cualquier constitución que implica la posibilidad de cambio, de enmiendas. Según está ideada la Constitución Europea puede durar cuarenta años. Mi nieta tendrá 56 años cuando eso ocurra y no me parece justo que aprobemos algo que nadie va a poder modificar”¹.

Recordemos que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCE) se firmó por los representantes de los 25 Estados miembros en Roma, el 29 de octubre de 2004; echemos un vistazo al proceso de ratificación del TCE:

Lituania: aprobación por el Parlamento el 11 de noviembre de 2004.

Hungría: aprobación por el Parlamento el 20 de diciembre de 2004.

Eslovenia: aprobación por el Parlamento el 1 de febrero de 2005.

Italia: aprobación por la Cámara de diputados el 25 de enero y por el Senado el 6 de abril de 2005.

Grecia: aprobación por el Parlamento el 19 de abril de 2005.

Austria: aprobación por el Parlamento el 11 de mayo de 2005.

Eslovaquia: aprobación por el Parlamento el 11 de mayo de 2005.

Alemania: aprobación por el Parlamento Federal (Bundestag) el 13 de mayo. De los 594 votos emitidos, 569 fueron favorables, 23 en contra y dos abstenciones. El Parlamento de Letonia lo aprueba, el 2 de junio, por 71 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones, de un total de 100 miembros.

En el caso de España, los resultados del referéndum celebrado el 20 de febrero fueron: Participación 42,32%. Abstención 57,68%. Sí 10.804.464 (76,73%). No 2.428.409 (17,24%). En blanco 849.093 (6,03%). Nulos 122.697 (0,86%). El Congreso de los Diputados ratifica, el 28 de abril, por 311 votos a favor y 19 en contra el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El Senado da el paso definitivo el 18 de mayo al aprobar el texto por 225 votos a favor, seis en contra y una abstención.

El rumbo se ha torcido con el rechazo francés en el referéndum celebrado el 29 de mayo. El no ha ganado con un holgado 54,68% frente al 45,32% del sí. Otros datos ayudan a comprender el caso francés: la participación ha sido bastante alta (69,37%); se da la paradoja de que el texto había sido apoyado por el 90% de los diputados de la Asamblea Nacional y, aún más, según los sondeos, el europeísmo es mayoritario incluso entre los que votaron “no”. Además de

1. Entrevista publicada en *Tribuna Complutense*, el 10 de mayo de 2005.

las consecuencias internas —sustitución de Jean-Pierre Raffarin por Dominique de Villepin— está la duda de las que puede tener sobre la entrada en vigor del Tratado. Se anunció a bombo y platillo que no había ‘Plan B’ en el caso de rechazo francés. Los representantes de las instituciones europeas y líderes como Rodríguez Zapatero insisten en que la vida sigue. El propio texto del Tratado recoge la posibilidad de que no se ratifique por todos los Estados, pero la solución es bastante ambigua². Lo que parece innegable es que el no francés supone una carga de profundidad muy importante sobre el futuro de la Constitución Europea.

Confirmando los sondeos, los holandeses también rechazan la Constitución Europea en el referéndum del 1 de junio. Con una alta participación (62,8%), un 61,6% de la población votó no y un 38,4% se pronunció por el sí.

Convendría resaltar dos cuestiones: por un lado, el hecho de que a pesar de las críticas con respecto al proceso de adopción del texto constitucional europeo y de la ausencia de la participación ciudadana en él, estamos asistiendo a una clara (y alta) presencia ciudadana en los referendos celebrados hasta ahora; lo que parecía un proceso tranquilo y hasta cierto punto anodino, se ha revitalizado con las consultas francesa y holandesa y ha vuelto a activar el debate político sobre el futuro de la Unión. Frente a otras formas de cooperación e integración regionales realizadas desde arriba, la integración europea se realiza, con límites, con una clara presencia de la ciudadanía europea, aunque se refleje desde cada uno de los Estados miembros. Por otro lado, se debería reflexionar con mayor profundidad sobre por qué una mayor parte de los ciudadanos de un país rechaza lo que su gobierno ha decidido.

Por otros motivos, el camino hacia el sí no está siendo precisamente de rosas. Y a ello ha ayudado la presentación, el 11 de mayo de 2005, de un escrito encabezado por el diputado británico al Parlamento Europeo (tildado de ‘euroescéptico’) que reclama la comparecencia ante esa institución del presidente de la Comisión Europea, Barroso, para que explique la ayuda que la Comisión concedió a una naviera propiedad del empresario griego Spiro Latsis. Barroso pasó unos días de vacaciones en el yate de Latsis, “un viejo amigo”. El escrito cuenta con 74 firmas de los 732 miembros del Parlamento. En todo caso, la iniciativa no tiene ninguna posibilidad, dado que los cuatro mayores grupos políticos del Parlamento emitieron un comunicado conjunto el 13 de mayo, en el que consideran injustificada y desproporcionada la moción de censura.

2. La Declaración 30 establece que “La Conferencia hace constar que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”.

Por su parte, el Parlamento Europeo había dado su apoyo, el 12 de enero, al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. De un total de 732 escaños, votan 677, de los cuales 500 lo hacen a favor, 137 en contra, y 40 se abstienen.

La labor de la UE en el escenario internacional: algunos casos

En un asunto crucial en el multidimensional mapa de la cooperación para el desarrollo, el Parlamento Europeo adoptaba el 28 de abril una Resolución sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo en 2004 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos, cuyo informe había sido elaborado por Simon Coveney. Leyéndolo no sabe uno por donde empezar a exigir que la propia UE vincule sus acciones exteriores a la defensa de los derechos humanos:

¿Por Marruecos? (“Observa con preocupación los informes sobre violaciones de los derechos humanos de las poblaciones saharauis del Sahara occidental en el ámbito de la libertad de expresión y de circulación”). No parece que ese sea el argumento central justo cuando dan comienzo, el 11 de mayo de 2005, las negociaciones para alcanzar un acuerdo pesquero con Marruecos (el anterior estuvo vigente hasta 1999).

¿Por Rusia? (“Reconoce que Rusia se enfrenta a la amenaza de un terrorismo extremista y apoya sus esfuerzos para luchar contra el terrorismo, pero insiste en que en el contexto de esta lucha es necesario respetar los derechos humanos”). No parece que ese sea el argumento central de la cumbre Unión Europea – Rusia celebrada el 10 de mayo de 2005, en la que el presidente Putin advirtió sobre la cuestión de las fronteras de Rusia. Y no se olvida que la UE importa el 20% del gas natural de Rusia.

¿Por China? (“expresa su preocupación por el reciente cambio de rumbo en la política europea de la Comisión respecto al embargo de la venta de armas a China y recomienda encarecidamente que dicho embargo de armas permanezca en vigor mientras no se produzcan mayores progresos en la situación de los derechos humanos”). No parece que ese sea el argumento central de la visita del primer ministro francés Jean-Pierre Raffarin que, junto a su homónimo chino Wen Jiabao asisten, el 21 de abril en Pekín, a la firma de pedidos por valor de unos 2.500 millones de euros para el suministro de 30 aviones Airbus a las aerolíneas chinas. Raffarin habla también del embargo a la venta de armas a China, que califica como anacrónico y discriminatorio.

¿Por Estados Unidos? (“Insta al Gobierno de los Estados Unidos a que garantice a todos los detenidos, incluidos los del campo de detención de Guantánamo, unas condiciones mínimas de respeto de sus derechos humanos de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, así como el derecho a un juicio justo”). No parece que ese sea el argumento central de la agenda en la ya varias visitas que el presidente George W. Bush ha realizado al viejo continente. Por cierto, Bush tenía en Michael Moore a su principal “bestia negra”, pero alguien más cercano al presidente le ha superado: Laura Bush declaraba recientemente, el 1 de mayo, que cada vez que hay un problema en el rancho, George lo soluciona “cortando lo que se sea con un sierra eléctrica. Creo que por eso se lleva tan bien con Richard Cheney y Donald Rumsfeld”. Conviene saber estas cosas de quien nos gobierna.

¿Por Cuba? (“Pide al Gobierno de Cuba que reconozca el derecho a la libertad de expresión y de reunión y que restablezca de inmediato la moratoria extraoficial sobre la pena de muerte; condena una vez más la pena de muerte a que fueron sentenciados tres secuestradores, así como la detención de los oponentes políticos y pide su puesta en libertad inmediata”). En el caso de Cuba el Parlamento da una vuelta de tuerca más y “condena el súbito cambio de estrategia del Consejo y su suspensión de las sanciones”.

El Parlamento Europeo aborda además varias cuestiones temáticas como derechos humanos y lucha contra el terrorismo, los derechos del niño, repercusiones de los conflictos en las mujeres y los niños, abolición de la pena de muerte, trata de seres humanos y tráfico de órganos humanos, industria del sexo y trabajo infantil, actividad empresarial internacional y derechos humanos, la impunidad y el papel de la Corte Penal Internacional, y evolución institucional y política.

La situación en alguna de esas cuestiones lejos de mejorar sigue empeorando y es necesario que la UE dé algún paso más allá de las reivindicaciones del Parlamento Europeo y aplique con más rigor el principio de coherencia, recogido como norma en los Tratados. Veamos algunos casos. El 5 de abril de 2005 Amnistía Internacional hacía público el informe sobre la aplicación de la pena de muerte en 2004. En ese año se ejecutaron 3.797 personas en 25 países (el año anterior habían sido 1.186). China ocupa el primer lugar con 3.400 (el 97% del total), le siguen a distancia Irán (159), Vietnam (64) y Estados Unidos (59). En todo caso, se subraya que estas cifras son la punta del iceberg de las reales; en el caso de China algunas fuentes señalan que en 2004 fueron ejecutadas 10.000 personas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), hacen público un documento el 3 de mayo en

el que, además de señalar los avances en la lucha contra la malaria, advierten de que los fondos económicos disponibles sólo cubren el 20% de las necesidades. Los países afectados por esa enfermedad son 82, con una población total de 3.200 millones de personas. En 42 es endémica y 23 de ellos están en África. La mortalidad se concentra en un 89% en el África subsahariana, cerca del 1% en América Latina y el 10% en Oriente Próximo, Asia y Oceanía. La cifra de víctimas alcanza, según cálculos optimistas, el millón de personas al año. No deja de ser curioso que la OMS resalte que uno de los problemas más importantes es la escasa producción de mosquiteras, pese a que su distribución se ha multiplicado por diez en los últimos tres años, y de artemisina, la planta de la que se obtiene uno de los medicamentos más efectivos contra la enfermedad.

Por otro lado, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicaba el 11 de mayo de 2005 el Informe "Una alianza global contra el trabajo forzoso". La OIT calcula en 12,3 millones de personas las que trabajan forzosamente en el mundo; 9,8 millones de personas están explotadas por empresas del sector privado y los otros 2,5 son obligados a trabajar por los Estados o grupos militares rebeldes. Por regiones destaca Asia (9,5 millones de trabajadores forzosos), América Latina (1,3 millones) y África subsahariana (660.000). La OIT llega a calcular el beneficio económico que el tráfico de trabajadores supone para las empresas: cada persona en estas circunstancias genera 13.000 dólares (10.139 euros) anuales, es decir, 32 millones de dólares (25 millones de euros) en total. Para agravar esa situación, en la explotación económica forzada, las mujeres y las niñas representan el 56% de las víctimas, y los hombres y niños el 44%.

Los esfuerzos por democratizar las organizaciones internacionales y, muy especialmente, las instituciones financieras internacionales, han chocado últimamente con el realismo, el pragmatismo y el interés de los grandes grupos económicos por seguir copando los principales puestos de responsabilidad y de decisión. Con la nueva etapa de la administración Bush alguno de sus colaboradores encuentra trabajo en otros lugares³. Ignoramos los motivos por los cuales algunos de esos personajes van a parar a lugares que denostaron en tiempos anteriores. Uno de ellos es John Bolton elegido por Bush para ser embajador de Estados Unidos ante la ONU; debe haber tomado un cursillo acelerado de multilateralismo, pues hace unos años llegó a decir, refiriéndose a la sede de la ONU, que "si el edificio de Nueva York perdiera diez pisos, daría absolutamente igual". Quizá sea, como expresó Joseph S. Nye en un artículo (*El País*, 4 de marzo de 2005), que el presidente Bush se vuelve blando.

3. Sobre los nombramientos en la segunda administración Bush, véase KERN, SOEREN: "¿Quién dirige la política exterior estadounidense?", Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 20, abril 2005. También el artículo de Emilio Menéndez del Valle, "Por sus nombramientos le conoceréis", *El País*, 7 de abril de 2005.

El caso más especial es el de Paul Wolfowitz, uno de los más activos representantes de los *halcones* de la política neo conservadora de Estados Unidos. Inolvidable personaje en el documental de Michael Moore *Fahrenheit 9/11*, su amigo Bush le definió como “un hombre con gran experiencia en la gestión”, “compasivo” y “decente”, atributos que demostró de forma sobrada al ser uno de los impulsores, como número dos del Pentágono tras el secretario de Estado Donald Rumsfeld, de la intervención militar en Iraq. Bush despejó dudas a los reacios al nombramiento: “Lo hará bien al frente del Banco Mundial porque está muy comprometido con el desarrollo”. La tradición manda que el Banco Mundial sea dirigido por una persona designada por Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional por un europeo (en este caso el español Rodrigo Rato). Wolfowitz debió convencer a los gobernadores europeos del Banco y a los responsables de Desarrollo de los 25, en la reunión que mantuvo con ellos en Bruselas el 30 de marzo. Según Agnes van Aardene, ministra holandesa de Desarrollo, “Hemos visto que está muy comprometido con la misión del Banco Mundial como una institución multilateral y eso disipa muchas de nuestras preocupaciones”. Al día siguiente, los 24 miembros del directorio del Banco Mundial, del que forman parte 184 Estados, le nombraban sucesor de James Wolfenshon, que abandona el cargo el 31 de mayo. Una de sus tareas será el saneamiento de una entidad que cuenta con 10.000 empleados y que en 2004 movilizó fondos por más de 20.000 millones de dólares en financiar proyectos para el desarrollo.

Por su parte, Pascal Lamy, antiguo comisario europeo de Comercio, parece tener garantizado el puesto de director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en sustitución del tailandés Supachai Panitchpakdi, que finaliza su mandato el 31 de agosto. En el camino han quedado competidores como Jaya Krishna Cuttaree, de las Islas Mauricio, Luiz Felipe de Seixas Correa, de Brasil, y Carlos Pérez del Castillo, ex embajador de Uruguay en la propia OMC. Entre sus apoyos, además lógicamente del grupo europeo, ha contado con el de los países del grupo África, Caribe y Pacífico. El comité encargado de la propuesta ya se ha decidido por él, y su nombramiento se hace oficial el 26 de mayo tras el acuerdo del Consejo General. En su primera declaración fija como prioridad número uno, dos y tres, la conclusión del ciclo de negociaciones lanzadas en Doha. Lamy cuenta con un consenso generalizado entre los 148 países miembros de la OMC, lo que no ha impedido que países del Sur hayan reconocido su aspiración a cambiar las tradiciones que marcan la designación de estos cargos. Así, en la cumbre celebrada por países suramericanos y árabes (Brasilia, 10 y 11 de mayo de 2005), el comunicado final recogía “Los presidentes de los países participantes en la primera cumbre América del Sur – Países Árabes señalaron la importancia de que la nominación del director general de la OMC sea de un país en desarrollo como forma de democratizar y ampliar su participación”.

A su vez el Comité de Ayuda al Desarrollo publica los datos correspondientes a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) correspondiente a 2004. En ese año, la AOD se ha incrementado en casi 8.000 millones de dólares con respecto al año anterior, alcanzando su nivel más alto. En términos absolutos, Estados Unidos sigue siendo el mayor donante, seguido por Japón, Francia, Reino Unido y Alemania. Algunos socios de la UE siguen siendo los únicos que superan la frontera del 0,7% del PNB destinado a AOD: Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia (ver cuadros al final del artículo).

La agenda de la política europea de cooperación para el desarrollo

En aspectos concretos de política de cooperación para el desarrollo, el desempeño de Louis Michel como comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria se ha visto reflejado en algunas iniciativas sugerentes. Una de ellas es la “Consulta sobre el futuro de la política de desarrollo de la Unión Europea. Documento de reflexión”, lanzada el 7 de enero de 2005, con el objetivo de revisar las líneas maestras de esa política, tal cual está definida por el Tratado y, específicamente, por la Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, de 10 de noviembre de 2000.

El punto de partida es loable: “Es necesario un amplio consenso para clarificar el papel de la UE en la política de desarrollo y en la ayuda al desarrollo, con objeto de examinar en detalle de qué forma se articulan las políticas de la Unión con las de los Estados miembros y de los países socios, así como con las iniciativas de la sociedad civil, en un espíritu de coherencia y complementariedad. El debate deberá tener en cuenta la influencia política, los recursos y las competencias de la Comisión. La nueva Declaración que resulte de dicho debate constituirá el marco adecuado para una reflexión a más largo plazo, para la toma de postura de la Unión en relación con una serie de cuestiones y para guiar la puesta en práctica de la ayuda al desarrollo de la UE”.

El diseño tiene en cuenta no sólo el escenario actual, sino el que establece la Constitución Europea que, junto a otras cuestiones⁴, aporta un marco racionalizador del conjunto de las políticas de la Unión Europea. Se resalta que la política de desarrollo es un componente esencial de la acción exterior de la Unión Europea, que incluye la política exterior y de seguridad común; la

4. Véase “Interrogantes sobre el futuro de la política europea de cooperación para el desarrollo. Luces y sombras en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 15, otoño/invierno 2005, pp. 157-172.

política comercial común; la cooperación con terceros países y ayuda humanitaria; medidas restrictivas; acuerdos internacionales; las relaciones de la Unión con las organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión Europea; y aplicación de la cláusula de solidaridad.

El documento de reflexión tiene en cuenta un conjunto de objetivos entre los que se incluye: apoyar el desarrollo sostenible a nivel económico, social y medioambiental de los países en desarrollo con el objetivo esencial de erradicar la pobreza, salvaguardando al tiempo los valores e intereses fundamentales, la seguridad, la independencia y la integridad de la Unión, así como preservar la paz, prevenir los conflictos y aumentar la seguridad internacional.

Sin embargo, hay dos cuestiones sobre las que tenemos serias dudas. La primera se refiere al reparto de competencias. En la actualidad, el artículo 177 del Tratado de la Comunidad Europea dice que “La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, *que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros*, favorecerá...” (el subrayado es nuestro). El texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa dice en su artículo I-14 (Ámbitos de competencia compartida), punto 4: “En los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, *sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya.*” (el subrayado también es nuestro). La posibilidad de “europeizar” ese ámbito es mucho mayor, pero la reserva se mantiene; y si estamos hablando de una UE de 25 Estados miembros, la potencialidad de la reserva aumenta considerablemente.

La otra duda tiene que ver con el papel de la UE como actor global y si será capaz de compatibilizar y dar coherencia a la defensa de sus intereses (económicos, comerciales y agrícolas, entre otros) con el objetivo de apoyar el desarrollo sostenible, en todas sus facetas. Quizá Marte y Venus tengan que dilucidar sus opciones no sólo en el escenario euroamericano, sino incluso dentro del propio ámbito europeo.

Además, existe la percepción de que algunas de las expectativas de la nueva política y gestión de la ayuda comunitaria puedan defraudarse; en especial en lo que se refiere a la participación de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, donde la tendencia es hacia la concentración de estos actores claves para aumentar la eficacia, con el riesgo que conlleva, entre otros, de homogeneizarlos, sistematizarlos y ajustarlos a toda una serie de requisitos, cuando uno de sus principales valores es el de su aportación crítica a este ámbito de trabajo.

Precisamente sobre un asunto sustancial para la vida interna y externa de la Unión Europea, la Política Agrícola Común, Intermón Oxfam publicó en marzo de 2005 un informe titulado *Goliat contra David. Quién gana y quién pierde con la PAC en España y en los países pobres*. En él se afirma que la PAC “concentra las ayudas en las compañías y terratenientes más ricos de Europa. Entre los perdedores están las explotaciones familiares que sostienen el medio rural, y millones de campesinos en los países pobres que padecen la competencia desleal de la UE. Para España, esta injusticia no sólo impide al Gobierno cumplir sus compromisos en materia de desarrollo, sino que amenaza el futuro del campo a largo plazo. No se trata de reducir las ayudas, sino de orientarlas al verdadero interés público. El año 2005 ofrece la oportunidad de cambiar esta situación”⁵.

En todo caso, el documento de reflexión abre la discusión a cuestiones fundamentales como: desarrollo y seguridad; integrar el comercio y el desarrollo; migraciones y desarrollo, y medio ambiente y desarrollo. Junto a esas áreas temáticas, el texto pone sobre la mesa el debate en torno a: una política de la UE o una política de 25 + 1; los socios: fortalecimiento del principio de apropiación y mayor participación; sectores prioritarios y cuestiones transversales; un marco temático común para las políticas de desarrollo de la Unión Europea y los Estados miembros; situaciones de transición; vínculo entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo; asignación de recursos financieros; iniciativas globales; y modalidades de la ayuda.

El documento termina destacando una disyuntiva. El futuro de la cooperación se enfrenta a dos opciones: la vía defensiva, es decir, evitar las interacciones con otras políticas para garantizar su autonomía o, por el contrario, precisar sus vínculos, positivos y negativos, con las otras políticas para afirmar mejor su especificidad y demostrar su función, consistente en primer lugar en abordar las causas profundas de los problemas. Está previsto que la Comisión publique los resultados de la consulta en junio de 2005.

Teniendo en el punto de mira la reunión de septiembre que revisará la situación y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Comisión presentó el 12 de abril de 2005 tres propuestas⁶ que recogen los progresos en la realización de dichos objetivos, dirigidas al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social: una sobre “La contribución de la Unión Europea”, COM (2005) 132 final; otra sobre “Financiación del desarrollo y eficacia de la

5. El informe se puede consultar en la página <http://intermonoxfam.org>. Una visión más amplia se encuentra en el informe conjunto de ONG (Action International, Eurodad, Oxfam International): “Campeones y colistas en la UE ¿Qué países están cumpliendo sus compromisos en materia de ayuda, comercio y deuda?”. Febrero 2005.

6. La Comisión adopta propuestas para incrementar el volumen y la eficacia de la ayuda al desarrollo. Bruselas, 12 de abril de 2005. IP/05/423.

ayuda”, COM (2005) 133 final; y una tercera sobre “Acelerar la realización de los objetivos del Milenio para el desarrollo”, COM (2005) 134 final.

Algunos de estos temas aparecieron también en la agenda de la reunión del G7 celebrada en Londres los días 4 y 5 de febrero. Uno de esos temas fue el tratamiento de la deuda externa, aunque se trasladó a las reuniones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En la reunión se trataron dos cuestiones planteadas por el ministro británico de Economía, Gordon Brown: la propuesta de cancelación de la deuda multilateral de unos 20 países pobres altamente endeudados y la creación de un mecanismo de financiación del desarrollo, la Facilidad Financiera Internacional (más conocida por sus siglas en inglés IFF, International Finance Facility). Al ir dirigida básicamente a países africanos, algunos medios la bautizaron como un Plan Marshall para África⁷.

La Comisión señala que las tres comunicaciones tienen como pilares un aumento significativo de la ayuda oficial al desarrollo (con un nuevo objetivo intermedio del 0,56% de la renta nacional bruta (RNB) en 2010, para alcanzar el objetivo del 0,7% en 2015), una mayor coherencia de las políticas comunitarias, una mejor coordinación entre los Estados miembros y la UE y una apropiación constante de esta ayuda por sus beneficiarios.

El objetivo señalado por el comisario Michel es primar la cooperación con los Estados, vía presupuestos, por encima de “la caridad sin más”. Se ayudará más para generar confianza en los países destinatarios de los fondos y ayudarles en su absorción y gestión para que sean ellos los protagonistas de sus progresos, se responsabilicen de lo que reciben y de lo que hacen, aseguren la continuidad de los proyectos y rindan cuentas a los donantes. El punto de partida, como declara el portavoz de Michel, Amadeu Altafaj⁸, es el reconocimiento de que “la globalización no sólo no ha sido la panacea que a principios de los noventa se presumía que iba a ser para los países pobres, sino todo lo contrario: ha marginado a grupos de población y países enteros”. La duda es cómo poner en marcha una auténtica política de desarrollo que, paradójicamente, choque con los intereses económicos de la propia Unión Europea, especialmente en el ámbito más protegido, la agricultura.

El Consejo de Asuntos Generales, reunido en Bruselas el 24 de mayo a nivel de ministros de Cooperación, hace suyas las iniciativas de la Comisión Europea, respaldando así los “ambiciosos objetivos” de la ayuda al desarrollo

7. Más información en el Observatorio de la Deuda en la Globalización, <http://ania.eurosur.org>.

8. Recogidas por *La Vanguardia*, 11 de abril de 2005.

europea. Para el ministro de Cooperación y Ayuda al Desarrollo de Luxemburgo, que ejerce la presidencia de turno de la UE, “con la decisión adoptada se demuestra que Europa no sólo hace promesas y que poco a poco vamos avanzando, y buena prueba es el compromiso alcanzado para cerrar el año con una ayuda al desarrollo del 0,39% del PIB comunitario”.

En todo caso, el aumento de la AOD europea no se distribuirá por igual, ya que los 15 de antes de la ampliación se han comprometido a alcanzar el 0,51% en 2010 y el 0,7% en 2015, mientras que los 10 nuevos miembros se esforzarán por alcanzar una ayuda del 0,17% de su PIB en 2010 y el 0,33% en 2015. El gobierno español reafirmó su compromiso para alcanzar el 0,5% en 2008 y el 0,7% en 2012.

Como vimos antes, estamos en pleno debate sobre las perspectivas financieras de la UE para el período 2007-2013⁹; lo que sobre ellas se decida afectará significativamente a la financiación de la ayuda al desarrollo comunitaria. Por el camino, se van arbitrando fórmulas imaginativas como la propuesta por los ministros de Economía y Finanzas que el 14 de mayo llegaban a un amplio acuerdo para establecer un recargo sobre los billetes de avión para lograr fondos para países en desarrollo, medida que deberá ser precisada y aprobada posteriormente. La contribución podría ser de un euro y cada Estado determinará si la impone con carácter obligatorio o la ofrece como opción voluntaria.

El Comité Económico y Social (CES) ha venido trabajando también en este ámbito, sobre todo en otro aspecto sustancial como es el de la participación de la sociedad civil¹⁰. Destaca el CES que “la política comunitaria de desarrollo es una política pública en la que participan numerosos actores. Tal vez sea una de las políticas con mayor participación de la sociedad civil europea y representa uno de los aspectos de la solidaridad europea con los más necesitados”. Se incluyen también algunas deficiencias detectadas, como por ejemplo: “La sensibilización ciudadana y el fomento de la participación de los ciudadanos europeos y de la sociedad civil en general debieran impulsarse. Las organizaciones de la SCO tienen un gran papel en esta tarea, pero debería apoyarse con más decisión la participación de las escuelas y entidades educativas y de los medios de comunicación”.

9. NAVARRO, ALBERTO/VIGUERA, ENRIQUE: “Las perspectivas financieras 2007-2013 y la posición de España”, Documento del Real Instituto Elcano, 9 de mayo de 2005.

10. Comité Económico y Social: “El futuro de la política de desarrollo de la UE: el punto de vista de la sociedad civil”. Documento de trabajo de la Sección especializada de Relaciones Exteriores. Dictamen de iniciativa; ponente: Sr. Zúfiar. Bruselas, 15 de abril de 2005 (REX 199 – R/CESE 454/2005 ES-MP/rl).

Una encuesta realizada para el Eurobarómetro en los 25 Estados de la UE, entre el 22 de noviembre y el 19 de diciembre, saca a la luz que los europeos esperan que la UE desempeñe un papel central en la cooperación para el desarrollo, especialmente en África¹¹.

Del conjunto de estos documentos, iniciativas, propuestas y reflexiones podemos constatar que, una vez más, el discurso de la Unión Europea, especialmente de sus instituciones más europeístas (Parlamento Europeo, Comisión, Comité Económico y Social) está mucho más avanzado que sus prácticas. Aunque aumentan significativamente los recursos asignados para financiar el desarrollo y se buscan —con mayor o menor acierto— nuevas formas de financiación, las recetas sobre complementariedad, coordinación y coherencia se acumulan mientras que la dicotomía política europea de cooperación / políticas de los Estados miembros sigue marcando la pauta ¿Cómo va a ser parte la cooperación para el desarrollo de la acción exterior de la UE si ese ámbito pertenece a cada una de las políticas exteriores de los 25 Estados miembros?

No queremos terminar sin hacer una breve alusión a la situación española, más aún teniendo en cuenta la reciente aprobación por el Consejo de Ministros, en su reunión de 28 de enero de 2005, del Plan Director de la cooperación española 2005-2008. Es buena señal que se incluya, en el capítulo dedicado a “Multilateralismo activo, selectivo y estratégico”, un punto sobre “La cooperación española por la vía comunitaria”. Pero vuelve a salir la contradicción entre las prioridades geográficas españolas y las comunitarias. Para éstas, el grupo de países que reciben más ayuda corresponde a África Caribe y Pacífico (ACP); el Plan explica que España ampliará su cooperación bilateral y multilateral con estos países siendo el marco comunitario objeto de especial atención por la diversidad de instrumentos financieros, comerciales y de diálogo político que se dispone, y por el impacto de la presencia comunitaria en estos países. Destaca también el impulso dado a la política europea de vecindad, más aún si tenemos en cuenta la celebración del 10º aniversario del proceso iniciado en Barcelona.

Pero nos queda América Latina. España tiene que adecuar sus acciones a las normas comunitarias (acervo comunitario obliga), pero es más difícil la situación contraria: que la política comunitaria tenga específicamente en cuenta las prioridades españolas. Así, el Plan destaca que “España debe promover que la Comisión Europea asuma el esfuerzo de la cooperación con esa

11. “Eurobarometer: Europeans expect the EU to act as driving for development”, IP/05/217. Bruselas, 25 de febrero de 2005.

región realizada por otros organismos multilaterales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo. El hecho de que una gran parte de los países latinoamericanos pertenezcan al grupo de los países en desarrollo de renta media hace que deba impulsarse una cooperación basada en parámetros complementarios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que promuevan el desarrollo humano sostenible incluyendo el concepto de cohesión social teniendo muy en cuenta los principios formulados en la III Cumbre Europa-Latinoamérica-Caribe celebrada en Guadalajara de mayo de 2004". Difícil escenario si tenemos en cuenta que, en octubre próximo, se celebrará en Salamanca la Cumbre Iberoamericana de Naciones.

Datos CAD 2005

Tabla 1: Net official development assistance 2004. Preliminary data

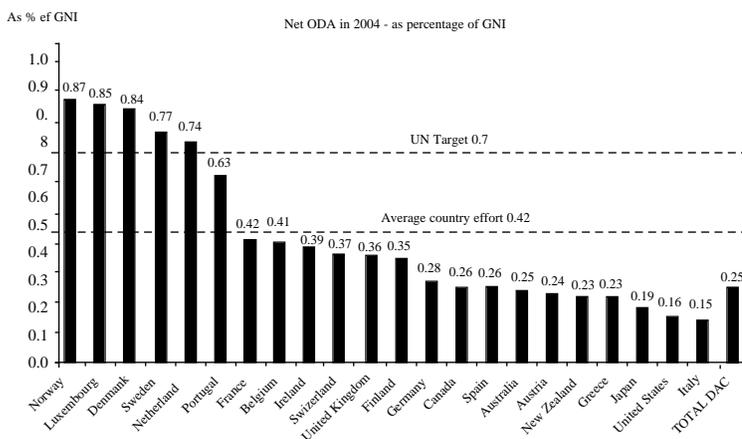
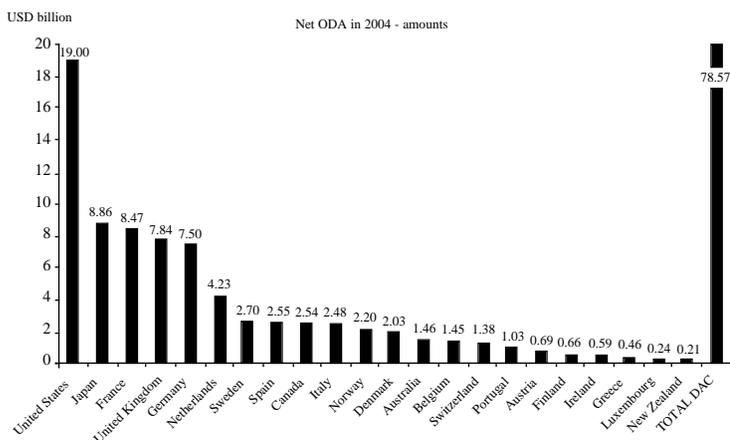
	2004		2003		2004	
	ODA US\$m current	ODA/GNI %	ODA US\$m current	ODA/GNI %	ODA US\$m (1) At 2003 prices and exchange rates	Percent change 2003 to 2004 (1)
Australia	1.465	0.25	1.219	0.25	1.247	2.3
Austria	691	0.24	505	0.20	616	22.0
Belgium	1.452	0.41	1.853	0.60	1.291	12.2
Canada	2.537	0.26	2.031	0.24	2.278	12.2
Denmark	2.025	0.84	1.728	0.84	1.809	3.5
Finland	655	0.35	558	0.35	591	5.9
France	8.475	0.42	7.253	0.41	7.565	4.3
Germany	7.497	0.28	6.784	0.28	6.755	-0.4
Greece	464	0.23	362	0.21	410	13.1
Ireland	586	0.39	504	0.39	515	2.2
Italy	2.484	0.15	2.433	0.17	2.197	-9.7
Japan	8.859	0.19	8.880	0.20	8.454	-4.8
Luxembourg	241	0.85	194	0.81	214	10.5
Netherlands	4.235	0.74	3.981	0.80	3.822	-4.0
New Zealand	210	0.23	165	0.23	179	8.2
Norway	2.200	0.87	2.042	0.92	1.983	-2.9
Portugal	1.028	0.63	320	0.22	919	187.5
Spain	2.547	0.26	1.961	0.23	2.246	14.5
Sweden	2.704	0.77	2.400	0.79	2.434	1.4
Switzerland	1.379	0.37	1.299	0.39	1.261	-3.0
United Kingdom	7.836	0.36	6.282	0.34	6.838	8.8
United States	18.999	0.16	16.320	0.15	18.618	14.1
Total DAC	78.568	0.25	69.094	0.25	72.241	4.6
Average Country Effort		0.42		0.41		
<i>Memo Items</i>						
EC	8.605		7.173		7.681	7.1
EU countries combined	42.919	0.36	37.139	0.35	38.221	2.9
G7 countries	56.686	0.22	49.982	0.21	52.705	5.4
Non-G7 countries	21.882	0.45	19.112	0.46	19.536	2.2
<i>Nor-DAC Countries:</i>						
Poland	124	0.05	27	0.01	112	313.0

(1) Taking account of both inflation and exchange rate movements.

Note: The date for 2004 are preliminary pending detailed final data to be published in December 2005. The date are standardized on a calendar year basis for all donors, and so may differ from fiscal year data available in countries' budget documents.

Source: OEDC, 11 April 2005.

CHART. Net official development assistance in 2004



Fuente: CAD