

# LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: NUEVOS HORIZONTES

MARGARITA CORRAL SUÁREZ

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales. Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. Introducción: 1. La dimensión de la ayuda al desarrollo de la Unión y de sus Estados miembros. 2. Las peculiaridades de la política de cooperación al desarrollo. II. Origen y consolidación de la política de cooperación al desarrollo: 1. La asociación de los países y territorios de ultramar: el origen de todo. 2. La intensa práctica comunitaria sin una base jurídica específica en los tratados. 3. La «constitucionalización» de la política de cooperación al desarrollo: El Título XX del TCE. III. Los esfuerzos de la Unión para lograr avances en materia de complementariedad, coherencia y coordinación: 1. Complementariedad: El Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo. 2. Coherencia: El programa de trabajo en coherencia de la cooperación al desarrollo. 3. Coordinación: el marco común para la programación conjunta. IV. La ayuda al desarrollo en el Tratado de Lisboa: 1. La nueva base jurídica de la cooperación al desarrollo. 2. Principales interrogantes sobre el futuro de la Política de Cooperación al Desarrollo. V. Conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. La dimensión de la ayuda al desarrollo de la Unión y de sus Estados miembros

La política de cooperación al desarrollo es hoy uno de los principales componentes de la acción exterior de la Unión Europea, si bien hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no aparezca integrada en la misma. La ayuda de la UE y sus Estados miembros, que en el año 2009 se cifró en 49.000 millones de euros, supone casi un 60% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo a nivel mundial<sup>1</sup>; lo que con-

vierte a la Unión en el primer donante, con una presencia más o menos visible en 160 países repartidos por todas las regiones del planeta. Ahora bien, de esa ayuda solo un 20% es gestionado por la Comisión, de modo que el restante 80% hay que buscarlo en la ayuda bilateral de los Estados miembros. Ello se debe a que, como tendremos ocasión de explicar más adelante, la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea es complementaria de la de sus Miembros.

Solidaridad es una palabra clave en la terminología comunitaria, la Unión Europea se basa en la solidaridad entre los Estados miembros, entre las regiones europeas, entre los ciudadanos europeos, pero, cuando la Unión y sus Estados miembros actúan fuera de sus fronteras para fomentar el desarrollo de países repartidos por todas las regiones del mundo o para ayudar a alcanzar unas mejores condiciones de vida a aquellas personas que viven bajo el umbral de la pobreza y que suponen el 80% de la población mundial ¿Lo hacen también movidos por la solidaridad? Sería injusto negar toda consideración de tipo solidario, pero sería absolutamente ingenuo desconocer las verdaderas razones que están en la base de la política de la que nos vamos a ocupar. Para la UE y sus Estados miembros, lo mismo que para cualquier Estado u organización internacional, llevar a cabo programas de ayuda al desarrollo reviste un gran interés pues le da visibilidad y le garantiza un cierto protagonismo internacional. El provecho que de la ayuda al desarrollo se puede sacar alcanza prácticamente a todos los ámbitos: el político, el económico, el estratégico, el cultural, el social, etc. Pero entre todos los intereses que hoy la UE tiene en cuenta a la hora de destinar un volumen tan importante de recursos, destacan de una forma muy especial las posibilidades que la política de cooperación al desarrollo ofrece como instrumento para la seguridad, tanto en lo que se refiere a la prevención de conflictos locales como, y esto es más interesante, como medio para luchar por la seguridad de Europa y de los europeos frente a nuevas amenazas, como el terrorismo internacional o la inmigración clandestina, entre otros<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Por Ayuda Oficial al Desarrollo hay que entender la ayuda de carácter público que los países desarrollados y algunas organizaciones internacionales proporcionan a los países en desarrollo con cierto grado de «concesionalidad» y con el objetivo de promover su desarrollo. El requisito de la concesionalidad exige que la ayuda se base en donaciones o en créditos y préstamos en condiciones mejores que las del mercado. En el caso de créditos y préstamos la donación debe representar el 25% para cualquier país en desarrollo y el 50% para los menos avanzados, según establece el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD).

<sup>2</sup> En la actualidad parece incuestionable la interrelación entre seguridad y desarrollo. Desde todos los sectores, empezando por las Naciones Unidas se ha constatado que se trata de dos conceptos que se refuerzan mutuamente. Así, el anterior Secretario General Kofi Annan decía en el informe presentado a la Asamblea General en 2005 (Informe del Secretario general: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, A/59/2005, 21 de marzo de 2005) «el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente» y añadía « Así pues no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos». Véase sobre el tema ADAM, B., «Pas de développement sans sécurité, ni sécurité sans développement», Note d'Analyse,

Como acabamos de ver, los intereses en juego son muchos y muchos son también los recursos económicos y humanos destinados a la ayuda al desarrollo; pese a ello hay que decir que, aunque en 2009 se ha experimentado cierta mejoría<sup>3</sup>, no existe una correspondencia entre la magnitud de la ayuda y la visibilidad y eficacia de la misma<sup>4</sup>. Por ello, el propio comisario de desarrollo, Andris Piebalgs, acaba de proponer un debate acerca de cómo habrá de modernizarse la política de cooperación al desarrollo de la Unión para mejorar el impacto de sus esfuerzos. Desde el 15 de noviembre hasta el 17 de enero de 2011 todos los interesados están llamados a participar en el Libro Verde propuesto por la Comisión el 10 de noviembre de 2010<sup>5</sup>.

## 2. Las peculiaridades de la política de cooperación al desarrollo

Pese a que la Unión Europea se esfuerza por ser reconocida en la esfera internacional como un actor global, lo cierto es que aún está lejos de conseguirlo. La falta de visibilidad en el tema que nos ocupa puede encontrar explicación en sus particulares características. En primer lugar, porque al tratarse de una política que no pretende sustituir a las políticas de los Estados miembros sino complementarlas allí donde su acción revista un valor añadido, es difícil identificar lo que hacen unos y otros y apreciar la labor de la Unión en sus justos términos. Pero tampoco resulta nada fácil sistematizar el conjunto de la actividad comunitaria, puesto que la política de cooperación al desarrollo se vale de medios y de mecanismos bien diferentes y empleando unos u otros se alcanzan unos grados de cooperación más o menos intensa. Por otro lado, los instrumentos utilizados para desplegar la acción no han contado con una base jurídica específica en el Derecho originario hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Además, tampoco las cosas han estado claras en cuanto a los obje-

---

*GRIP*, abril 2008; JANER TORRENS, J. D., «La contribución del Consenso europeo sobre el desarrollo al mantenimiento de la paz y seguridad mundial», en *Derechos humanos, responsabilidad internacional y seguridad colectiva. Intersección de sistemas. Estudios en Homenaje al profesor Eloy Ruiloba Santana*, R. HUESA VINAIXA (Coord.), M. PONS, Madrid 2008, pp. 156 y ss; NIÑO PÉREZ, J., «EU instruments for conflict prevention», Working paper, *FRIDE*, abril 2005; SOBRINO HEREDIA, J. M., «Seguridad internacional y cooperación al desarrollo», *AFDUDC*, 10, 2006; y «Seguridad y subdesarrollo en la política de la Unión Europea de cooperación para el desarrollo», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 18, 2006. Y YOUNG, R., «La fusión entre seguridad y desarrollo: Otro estancamiento europeo», Documento de trabajo, *FRIDE*, septiembre 2007.

<sup>3</sup> Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Rapport annuel 2010 sur les politiques de l' Union Européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2009, Bruxelles, 28.6.2010 COM (2010) 335 final SEC (2010) 773, p. 6.

<sup>4</sup> En este sentido véase BALLEIX, C., «Atouts et défis de la politique européenne de coopération au développement à l'horizon 2015», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 519, junio 2008, p. 377.

<sup>5</sup> Comisión Europea, Libro Verde. Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE, Bruselas, 10.11.2010, COM (2010) 629 final.

tivos. Estos han ido cambiando y evolucionando al ritmo que lo ha hecho el concepto de desarrollo en el marco internacional, desde una idea de desarrollo medido en términos de crecimiento exclusivamente económico hasta llegar al actual concepto de desarrollo humano<sup>6</sup>. En último término, algunos de los objetivos son específicos de la política de cooperación al desarrollo de la Unión europea, como es el de contribuir al desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho y al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, mientras que los demás son los objetivos que persigue el Derecho internacional del desarrollo, es decir, los que en el año 2000 fueron recogidos en la famosa Declaración del Milenio<sup>7</sup> de las Naciones Unidas. Por todo ello, puede decirse que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa abre esperanzas en un momento crítico para la política que analizamos.

## II. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

### 1. La asociación de los países y territorios de ultramar: el origen de todo

Como es bien sabido, la Política de cooperación al desarrollo como tal política es bastante reciente puesto que fue el Tratado de Maastricht de 1992 el que introdujo por primera vez en el TCE disposiciones sobre la materia. Se trataba del Título XX que dedicaba a la cooperación al desarrollo los artículos 177 al 181 del Tratado. Ahora bien, a pesar de que hasta el momento carecía de una base jurídica, lo cierto es que la Comunidad europea, desde sus inicios y de forma ininterrumpida y progresiva a partir de entonces, ha venido llevando a cabo una intensa y multiforme actividad en este ámbito aunque con un grado de eficacia y con un éxito «relativos».

---

<sup>6</sup> La noción de «desarrollo humano» fue utilizada por primera vez por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990. Mide el índice de desarrollo en base a tres indicadores: la salud, que se valora atendiendo a la esperanza de vida; la educación, midiendo la tasa de alfabetización, y el nivel de vida marcado, por el PIB *per cápita*. Desde entonces, el PNUD publica cada año una clasificación de los países por su índice de desarrollo humano y presenta un Informe sobre Desarrollo Humano en el que se analizan los desafíos que plantea la pobreza, las cuestiones de género, la democracia, los derechos humanos, la globalización, la libertad cultural, la escasez de agua y el cambio climático. El tema del Informe de 2009 fue el de la migración, tanto interna como externa, y su impacto en el desarrollo humano; y en su vigésimo aniversario, el Informe de 2010 tiene como objetivo preparar el camino para plantear un Nuevo Pacto de Desarrollo Humano.

<sup>7</sup> A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000. La Declaración es el resultado al que se llegó tras la celebración en septiembre de 2000 de la Cumbre del Milenio. Fue firmada por 189 Estados que asumen el compromiso principal de luchar por la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (para ello en el 2015 se habrá de haber reducido a la mitad la proporción de personas que padecen hambre y de personas que cuentan con unos ingresos diarios de menos de un dólar). Los otros 7 Objetivos de Desarrollo del Milenio son: la enseñanza primaria universal; la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y, finalmente, fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

De lo que acabamos de decir se puede desprender la idea de que en su versión original el TCE no contemplaba en absoluto como uno de sus objetivos el del apoyo al desarrollo. Lo cual es cierto pero solo en cierta medida, ya que sí preveía una acción de la Comunidad en esta materia, si bien únicamente en relación con ciertas posesiones que fuera de Europa, principalmente en el Continente africano, tenían algunos de los Estados miembros: Los denominados países y territorios de ultramar (PTUM).

Así, en el Preámbulo del TCE, los Estados parte dejaron claro su interés y su deseo de que la Organización que estaban poniendo en pie sirviera para impulsar el desarrollo de tales posesiones, al expresar su deseo de «*reforzar la solidaridad de Europa con los países de ultramar*» y de «*asegurar el desarrollo de su prosperidad de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas...*». Para cumplir con este objetivo se incluyó en el Tratado, por iniciativa de Francia, una Parte, la Cuarta, que vino a concretar en qué consistiría esa solidaridad. Así, bajo el Título de Asociación de los países y territorios de ultramar, los artículos 182 a 188 TCE establecieron un régimen para estas «colonias» con el que se pretendía favorecer su desarrollo económico y social, a la vez que se les garantizaba unas estrechas relaciones con la Comunidad en su conjunto. Las modalidades de aplicación, así como el montante de la ayuda financiera, se han venido determinando, cada 5 años, desde 1957 hasta la actualidad, a través de acuerdos de aplicación adoptados de conformidad con el art. 187 TCE.

Hoy, la Cuarta Parte sigue garantizando unas relaciones especiales con aquellos territorios y países que, de una manera o de otra, son dependientes de algún Estado miembro de la Unión<sup>8</sup>. Efectivamente, se trata de ayuda al desarrollo pero no dirigida en general a terceros Estados sino destinada exclusivamente a países y territorios dependientes políticamente de alguno de los Estados miembros o, como dice el Tratado utilizando una expresión que ha sido calificada de púdica<sup>9</sup>, con los que mantiene unas «relaciones particulares». Por lo tanto, esas disposiciones no sirven de sustento jurídico para construir una política destinada a favorecer el desarrollo de terceros Es-

---

<sup>8</sup> La IV Parte se aplica hoy a los PTUM enumerados en el Anexo II del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Las modalidades de aplicación están recogidas en la Decisión 2001/822/CE, de 27 de noviembre de 2001. Tal decisión fue adoptada para un período de 10 años y no de 5 como era lo habitual, si bien, más tarde, por Decisión 2007/249/CE, se acordó prolongar su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013. Fundamentalmente, la financiación para estos países y territorios procede del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El Actual FED, que es el 10º, expirará al concluir el año 2013 y tiene asignada la suma de 286 millones de euros. Para esa fecha, la Comisión pretende estar preparada para replantear el enfoque que tradicionalmente ha venido presidiendo estas relaciones y que guarda un claro paralelismo con el enfoque que marca las relaciones con el grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico (ACP), paralelismo que hoy no parece justificable. Sobre esta cuestión puede verse nuestro trabajo sobre «El futuro de las relaciones de la Unión Europea con los países y territorios de ultramar», *Revista de Estudios Europeos* nº 51, Enero-junio 2009, pp. 109 y ss.

<sup>9</sup> *Vid.* GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., «L'ordre juridique des Communautés européennes et le Droit International», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International (RCADI)* 1975-V, vol. 148, p. 124.

tados subdesarrollados ya que, por la especial condición de sus destinatarios, se trata de una ayuda concedida unilateralmente a entidades no estatales y no acordada como sería la ayuda al desarrollo de terceros Estados.

## 2. La intensa práctica comunitaria sin una base jurídica específica en los tratados

Los primeros acuerdos celebrados por la Comunidad con Estados en desarrollo fueron consecuencia directa del *boom* descolonizador que en 1960 llevó a la independencia a dieciocho territorios de África, dependientes hasta ese momento de algunos de sus Estados miembros. Ya independientes, los nuevos Estados soberanos no podían beneficiarse del régimen previsto para los PTUM en la Cuarta Parte y, sin embargo, la Comunidad pretendía seguir apoyándolos en su camino hacía el desarrollo. Para poder concretar esa ayuda la única vía era la conclusión de un acuerdo internacional siguiendo el procedimiento previsto para los acuerdos comunitarios<sup>10</sup>. Así fue como el 20 de julio de 1963 se firmó el Convenio de Yaoundé entre, por un lado, diecisiete Estados Africanos y Madagascar (EAMA) y, por otro, la Comunidad y sus entonces seis Estados miembros. Ya no se trataba de la actuación unilateral comunitaria, sino de un acuerdo concluido por la Comunidad con Estados soberanos e iguales en derecho<sup>11</sup>. Un segundo convenio de asociación con los mismos Estados fue firmado, también en la capital camerunesa, el 29 de julio de 1969<sup>12</sup>.

La incorporación a la CEE el 1 de enero de 1973 del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda supuso una modificación del mapa de la ayuda exterior<sup>13</sup> puesto que el grupo de EAMA receptores de ayuda creció sensiblemente al sumarse a él los países anglófonos subdesarrollados pertenecientes a la Commonwealth. Unos y otros pasaron a formar parte del conocido grupo de Estados ACP, es decir Estados de África, del Caribe y del Pacífico<sup>14</sup>. Con estos Estados que alcanzaron en un primer momento el

<sup>10</sup> Art. 228 TCEE.

<sup>11</sup> Vid. GÉRARD, A., «L'Association avec les pays et territoires d'outre-mer et avec les Etats africains et malgache associés», *L'association à la Communauté européenne*, Bruxelles, 1970, pp.164 y ss. Sobre los convenios de Yaoundé, OLIVIER, D., «La convention d'association des pays d'outre-mer à la CEE et les Etats africains et malgache associés», *Revue du Marché Commun* n° 64, 1963, pp 481 y ss. y VIGNES, D., «Relations avec les pays et territoires d'outre-mer et les Etats africains et malgache associés», en W. J., GANSHOFF VAN DER MEERSCH (Dir.), *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles 1969.

<sup>12</sup> En 1972 la Isla Mauricio se adhirió al Convenio de Yaoundé, lo que merece ser reseñado puesto que fue el primer miembro de la Commonwealth en hacerlo.

<sup>13</sup> Vid. SOTILLO LORENZO, J. A., *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. Los libros de la Catarata, Madrid, 2006.

<sup>14</sup> El grupo de Estados de África, Caribe y Pacífico se creó en 1975 por el Acuerdo de Georgetown, firmado por 46 Estados que hoy ya son 79. Sobre el grupo de Estados ACP, ROLDÁN BARBERO, J., *La Comunidad Económica Europea y los Convenios de Lomé: el STABEX*, Universidad de Granada/Junta de Andalucía, Granada, 1990.

número de 46, firmó la CEE un Convenio en Lomé, capital de Togo, el 28 de febrero de 1975. Con él se inició el «ciclo Lomé» –considerado por todos pieza fundamental en la actividad comunitaria en el ámbito de la cooperación al desarrollo– que marcó la línea de salida de una etapa innovadora de suma importancia en lo que se refiere a las relaciones entre países industrializados y países en vías de desarrollo<sup>15</sup>.

Los acuerdos de Lomé se han ido renovando, primero con una periodicidad de cinco años –Lomé II y Lomé III– y más tarde de diez: Lomé IV. En estos acuerdos, la cooperación se materializaba en importantes ventajas comerciales, un sistema de cooperación financiera y técnica y unos instrumentos de estabilización de los ingresos por las exportaciones de productos procedentes de la agricultura y la minería (STABEX y SYSMIN). La asociación poco a poco fue introduciendo objetivos más ambiciosos, como el de la protección del medio ambiente, y otros de índole política como la promoción y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>16</sup>.

En el año 2000, momento en que debía ser sustituido el último de los acuerdos de Lomé, se firmó el que sigue vigente en la actualidad, el Acuerdo de Cotonú<sup>17</sup>, que vincula a la Unión Europea y sus Estados miembros con 78 Estados ACP<sup>18</sup> y que tiene prevista una vigencia de 20 años. Este nuevo acuerdo de asociación tiene carácter global y, por un lado, garantiza todo lo que, poco a poco, se ha ido consiguiendo en el largo camino recorrido y, por otro, recoge los importantes cambios que se han sucedido en los últimos diez años al tiempo que propone las bases para una adaptación a los mismos<sup>19</sup>.

En cumplimiento de lo establecido en el art. 95 del acuerdo –que prevé una revisión cada cinco años– ya se han llevado a cabo dos adaptaciones del mismo. La pri-

<sup>15</sup> GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., *loc. cit.* p. 129.

<sup>16</sup> Sobre el condicionamiento político de la ayuda, *vid.* FORCADA BARONA, I., «El condicionamiento político de la Ayuda Oficial al Desarrollo en la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la CEE*, nº 25, julio 1996, y OLESTI RAYO, A., «La cooperación al desarrollo de la Unión Europea y el respeto de los derechos humanos», en AA.VV., *La Unión Europea ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, Vol. II, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 1173-1193.

<sup>17</sup> Publicado en el DOUE L 317 de 15.12.2000, p. 3.

<sup>18</sup> Todos los del Grupo ACP menos Cuba que, pese a haber sido admitida en el Grupo en el año 2000, no ha firmado el acuerdo de Cotonú. Sobre la especial relación con Cuba *vid.* Granell, F. «Cuba y la UE: del encuadre latinoamericano al ACP caribeño», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, otoño-invierno 1998-1999. También hay que señalar que Sudáfrica lo ha firmado pero tiene un acuerdo individual de libre cambio.

<sup>19</sup> El Acuerdo de Cotonú se basa en tres pilares complementarios: la cooperación al desarrollo, la cooperación económica y comercial y la dimensión política. El objetivo prioritario es la reducción y posterior erradicación de la pobreza en coherencia con los objetivos de desarrollo sostenible y de integración progresiva de los países asociados en la economía mundial. Sobre ello, CORRAL SUÁREZ, M., «Cooperación al desarrollo», en CALONGE VELÁZQUEZ, A. (Coord), *Políticas comunitarias. Bases jurídicas*, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid/Ed. Lex Nova, Valladolid 2002, pp. 585 y ss.

mera tuvo lugar en 2005<sup>20</sup> y la segunda, bajo la presidencia española, en marzo del 2010<sup>21</sup>.

Los países en desarrollo de África, del Caribe y del Pacífico, como acabamos de ver, fueron los primeros en merecer la atención comunitaria, pero el mapa de la ayuda comunitaria al desarrollo no tardaría en verse ampliado con la inclusión, al inicio de la década de los 70, de los países del Mediterráneo. Los motivos esta vez fueron de carácter político, pues para la Comunidad Europea y sus Estados miembros el mantenimiento de unas estrechas relaciones de cooperación con sus vecinos del Sur reviste una gran importancia. Si con ellos en un primer momento no hubo más que relaciones bilaterales<sup>22</sup>, a partir de la Cumbre de París de 1972 se inició una nueva etapa en la que ya quedó definido un enfoque multilateral al que se denominó Política Global Mediterránea<sup>23</sup>. Los resultados alcanzados no fueron los esperados y un nuevo replanteamiento de las relaciones con los Países terceros mediterráneos (PTM) condujo a la aprobación en 1990 de la Política Mediterránea Renovada<sup>24</sup> que pronto daría paso a «un auténtico conjunto coherente» de formas de cooperación<sup>25</sup>, gracias al llamado proceso de Barcelona que se inició con la famosa Conferencia

---

<sup>20</sup> Decisión del Consejo de 21 de junio de 2005, 2005/599/CE, entrada en vigor el 1 de julio de 2008. Con ella se reactiva el diálogo y la cooperación en materias tan importantes como la lucha contra el terrorismo o las armas de destrucción masiva. También se estableció el marco financiero de la ayuda para el período 2007-2013 (10º FED, dotado de 22.700 millones de euros).

<sup>21</sup> El 22 de junio, el Ministro de Asuntos Exteriores español Miguel Angel Moratinos firmó, por parte de la Unión Europea, en Ouagadougou (Burkina Faso), la segunda revisión del acuerdo que se había aprobado por el Consejo de la Unión el 7 de junio (Doc. 9565/10). Esta segunda revisión, según indica el propio documento, da un nuevo impulso a la integración regional de los Estados ACP; hace hincapié sobre la interdependencia entre seguridad y desarrollo; considera que el cambio climático constituye un aspecto importante de la asociación ACP-UE; plantea la necesidad de reforzar los esfuerzos respecto a la seguridad alimentaria, la lucha contra el VIH/SIDA y la sostenibilidad de los recursos pesqueros en aras de un desarrollo sostenible y de una progresiva reducción de la pobreza; reafirma el importante papel que representan los acuerdos de asociación económica –que se empezaron a negociar en 2002 y prevén el establecimiento de zonas de libre cambio entre la UE y grupos de Estados ACP o países ACP individualizados– para la integración de los ACP en la economía mundial; la asociación con esta nueva revisión da protagonismo a nuevos actores, como parlamentos nacionales, autoridades locales, sector privado y sociedad civil y, por último, pretende reforzar la coordinación entre los donantes y la coherencia de otras políticas comunitarias con el desarrollo de los ACP para así poder alcanzar un más elevado nivel de eficacia.

<sup>22</sup> En 1969 la CEE firmó acuerdos comerciales preferenciales con Marruecos y Túnez.

<sup>23</sup> Esta política iba dirigida a países del Magreb –Argelia, Marruecos y Túnez– y no se limitaba a los aspectos comerciales de la relación sino que incorporaba también una cooperación financiera y técnica y un diálogo político institucional.

<sup>24</sup> Esta nueva política introduce como aspectos nuevos más significativos el fomento de la inversión privada, el apoyo a proyectos de carácter regional y el apoyo a los procesos de reforma económica ya emprendidos. Por otro lado, la financiación experimenta un considerable incremento (Protocolos financieros financiados por dotaciones del presupuesto comunitario y actuaciones del BEI).

<sup>25</sup> GRANELL, F., «La política de cooperación al desarrollo de la Unión europea», en *Las políticas comunitarias : Una visión interna*, ICE nº 831, julio-agosto 2006, p. 136.



Euromediterránea de noviembre de 1995. Desde entonces la Unión Europea, a través de los Acuerdos de asociación euromediterráneos, ha venido fomentando el diálogo institucionalizado en materia de política y seguridad, el comercio, la cooperación científica y financiera, y el diálogo social, cultural y humano<sup>26</sup>.

Asia y América Latina, pese a albergar a muchos de los países en desarrollo menos avanzados<sup>27</sup>, no llamó la atención comunitaria en un primer momento y es que con ellos los Estados miembros de entonces no se sentían especialmente vinculados ni desde el punto de vista histórico ni del político. Eran países bastante ajenos al entorno comunitario. Las relaciones con los países asiáticos se iniciaron con la conclusión de algunos acuerdos de carácter estrictamente comercial y en los años ochenta pasaron a centrarse en la promoción y el apoyo a la integración regional. Así, en 1980 se concluyó el Acuerdo con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y en 1988 con los Estados miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo. Pero lo más destacable es el proceso de diálogo entre las dos regiones que se inició en 1996 con la primera cumbre Europa-Asia celebrada en la capital tailandesa<sup>28</sup>. Con este proceso sistemático se pretendía reforzar las relaciones e intensificar los vínculos comerciales. Por otro lado, hay que destacar que dentro del apartado de cooperación al desarrollo la Unión Europea viene desempeñando una actividad muy significativa en el campo de la ayuda humanitaria en países como Pakistán o Afganistán. En la actualidad la Unión inscribe su cooperación al desarrollo de los países del continente asiático dentro de una Estrategia-Marco de acción de la Comisión en Asia para el período 2007-2013<sup>29</sup>.

Por lo que respecta al interés por América Latina, como resulta obvio, éste recibió un espaldarazo con el ingreso de España y de Portugal en la Comunidad Europea en 1986. Las relaciones de Europa con los países de América latina en el ámbito que estudiamos se van a centrar fundamentalmente en el diálogo político, la cooperación económica y la ayuda financiera y técnica. El punto de arranque de la institucionalización de esta política se puede encontrar en el «Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe», adoptado por el Consejo de 31 de octubre de 1990, que señala como objetivos de la colaboración, el mantenimiento de la paz, el respeto de los derechos humanos, el incremento de los intercambios económicos equilibrados, el fomento del desarrollo sostenible, la lucha

---

<sup>26</sup> La asociación euromediterránea se financia con el programa MEDA cuya base legal se encuentra en el Reglamento MEDA aprobado el 15 de julio de 1996. Cubre once países de la orilla sur del Mediterráneo a los que hay que sumar Gaza y Cisjordania.

<sup>27</sup> En la lista de Países menos avanzados elaborada por la ONU aparecen Afganistán, Bangladesh, Bután, Camboya, Haití, Laos, Maldivas, Myanmar, Nepal y Timor Oriental.

<sup>28</sup> El diálogo en el foro Asia-Europe Meeting (ASEM) reúne cada dos años a todos los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea y trece países asiáticos, unas veces a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno y otras a nivel de Ministros de Exteriores u otros altos cargos.

<sup>29</sup> *Vid.* European Commission, Regional Programming for Asia, Strategy Document, 2007-2013, 31,5, 2007.

contra la pobreza y la degradación del medio ambiente. A partir de aquí, la cooperación ha ido evolucionando hacia los acuerdos llamados de cuarta generación, entre los que destacan el Acuerdo-Marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y MERCOSUR de 1995 y los concluidos con Chile en 1996 y con México en 1997. Por otro lado, hay que señalar que desde que 1999 se celebró en Río de Janeiro la primera Cumbre UE-América Latina y Caribe, los encuentros se han sucedido, dando en cada uno de ellos nuevos impulsos a las relaciones. En este marco, al lado del diálogo político institucionalizado, la Comisión también lleva a cabo con relación a estos países una importante política de ayuda que se concreta en un buen número de documentos de estrategia, tanto de carácter regional como para un país determinado. El último de ellos, para el período 2007-2013, se enmarca en el ámbito del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y en el seguimiento de cumbres y trata de contribuir al fortalecimiento de la asociación estratégica entre la UE y América Latina<sup>30</sup>.

Paralelamente a la ampliación del ámbito geográfico de actuación –al que habrían de sumarse en los años 90 los países de Europa central y oriental y los Nuevos Estados Independientes (NEI) procedentes del desmembramiento de la Unión Soviética–, se fue produciendo poco a poco un importante cambio en el enfoque de la ayuda, que llevó a la introducción de ciertos instrumentos concebidos para ayudar a cualquier país en desarrollo con independencia de que perteneciera o no a una región determinada. Se trata de la participación en programas internacionales como son la Ayuda Alimentaria o el Sistema de preferencias generalizadas o la prestación de asistencia de urgencia en el marco de la Ayuda Humanitaria. Sin olvidar los fondos que la Unión destina a la cofinanciación de acciones programadas por ONGs<sup>31</sup>.

Todo lo que hemos visto hasta ahora y que abarca el período comprendido entre 1957 y 1992 se ha venido realizando sin una base jurídica específica en los Tratados, salvo por lo que se refiere a la Asociación con los PTUM.

### **3. La «constitucionalización» de la política de cooperación al desarrollo: el Título XX del TCE**

Fue el Tratado de Maastricht de 1992 el que introdujo por primera vez en el TCE un conjunto de disposiciones consagradas a la cooperación al desarrollo. Con ellas, la Comunidad por fin legitimaba la acción que en ese campo había venido ejerciendo durante más de treinta años. El Título XX del TCE, titulado «cooperación al desarrollo», apenas tenía carácter innovador, puesto que establecía un régimen jurídico que se limitaba a completar – y no a sustituir lo existente – y a respetar las ac-

---

<sup>30</sup> Comisión Europea-América Latina, Documento de Programación Regional 2007-2013, 12.7.2007. Vid. MARTÍN ARRIBAS (Coord.), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2006.

<sup>31</sup> Vid. CORRAL SUÁREZ, M., «Cooperación al desarrollo», *cit.* pp. 592 y ss.

ciones de los Estados miembros en la materia. La aportación consistió precisamente en legitimar la forma de actuar seguida hasta ese momento. El art. 177 dejaba bien claro el carácter complementario de esta política<sup>32</sup> y definía explícitamente sus objetivos; unos de carácter económico y social –el desarrollo económico y social duradero, la inserción armoniosa y progresiva en la economía mundial y la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo<sup>33</sup>– y otros de índole política: el desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales<sup>34</sup>. Con la formulación de estos objetivos se confería formalmente una dimensión política a la actuación comunitaria, aunque ello tampoco constituía novedad alguna puesto que el condicionamiento político, como tuvimos ocasión de señalar, se contemplaba ya en los acuerdos de Lomé.

El Título XX sistematizaba también los instrumentos al servicio de la cooperación al desarrollo: los programas plurianuales para las medidas de carácter autónomo<sup>35</sup> y la conclusión de acuerdos con terceros, negociados según el procedimiento recogido en el artículo 300<sup>36</sup>. Ahora bien, dentro de los acuerdos con terceros constituía una categoría especial el Convenio CE-ACP por el que se establecía la asociación con los países ACP y cuya base jurídica se encontraba en el artículo 310<sup>37</sup>.

Por último, el Título XX hacía hincapié en dos principios esenciales para la eficacia de la ayuda como son la coherencia entre las políticas que apliquen y que puedan afectar a los países en desarrollo (art. 178 TCE) y la adecuada coordinación entre la política de la Comunidad y las de los Estados miembros (art. 180,1 TCE).

Las principales instituciones implicadas en la política objeto de estudio hasta la entrada en vigor del tratado de Lisboa han sido el Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria y, dependiendo de él, la Dirección General de Desarrollo encargada de

---

<sup>32</sup> Art. 177.1 TCE: «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...».

<sup>33</sup> Art. 177.1 TCE.

<sup>34</sup> Art. 177.2 TCE: «La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales».

<sup>35</sup> Art. 179.1 TCE «Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente tratado, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art. 251, adoptará las medidas necesarias para el logro de los objetivos enunciados en el art. 177. Dichas medidas podrán adoptar la forma de programas plurianuales».

<sup>36</sup> Art. 181 TCE: «En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y sus Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de cooperación de la Comunidad podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, los cuales serán negociados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 300».

<sup>37</sup> Art. 179.3 TCE: «Las disposiciones del presente artículo no afectarán a la cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del Convenio ACP-CE» y el art. 310 TCE decía: «La comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes, y procedimientos particulares».

las relaciones con los PTUM y los estados ACP financiadas con el FED y la Oficina de Ayuda Humanitaria ECHO<sup>38</sup>. También el Comisario de Relaciones Exteriores y Vecindad, que a través de su Dirección General de Relaciones Exteriores se ocupaba de la ayuda a América latina, el Mediterráneo y Asia contando para ello con el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD)<sup>39</sup> y que era responsable de la Oficina de Cooperación Europeaid<sup>40</sup>.

### III. LOS ESFUERZOS DE LA UNIÓN POR LOGRAR AVANCES EN MATERIA DE COMPLEMENTARIEDAD, COHERENCIA Y COORDINACIÓN

2010 no es un año más, como mucho menos aún lo fue el año 2000 con el que se abría un nuevo milenio y que en muchos ámbitos, por la fuerte carga simbólica del momento, se consideró el punto de partida para nuevos planteamientos, nuevos objetivos, nuevos enfoques y, en la materia que nos ocupa, el momento para la eficacia. Tras una década, en la que han sucedido muchas cosas y en la que se ha trabajado muy intensamente hacia esa anhelada eficacia<sup>41</sup>, de nuevo corresponde hacer balance para colocar a la política de desarrollo en el lugar exacto en el que hoy se encuentra y desde el que habrá de continuar avanzando dentro del nuevo marco del Tratado de Lisboa.

En efecto, en el año 2000 se procedió a hacer balance de los logros alcanzados en los distintos campos de la política de desarrollo. La necesidad de buscar una mayor coherencia se planteó como el compromiso prioritario para la Comisión<sup>42</sup> y para ello se consideró necesario llegar a un consenso sobre los objetivos fundamentales de esta política. No con pocos esfuerzos y, tras un largo proceso en el que participa-

---

<sup>38</sup> La Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO) fue creada en 1992 para gestionar y hacer llegar lo más rápidamente posible la ayuda de urgencia a las poblaciones afectadas por catástrofes naturales o por conflictos armados o políticos. Además de proporcionar esta ayuda, la Oficina realiza otras tareas de tipo complementario como es la de formar al personal que trabaja sobre el terreno y sensibilizar a la opinión pública sobre los problemas de carácter humanitario. Los recursos con los que cuenta ECHO proceden del presupuesto comunitario y para la realización de su misión se vale de un buen número de organismos colaboradores, como ONGs, Agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

<sup>39</sup> Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (DO L 378 de 27-12-2006). La dotación financiera de este Instrumento para el período 2007-2013 asciende a 16.897 millones de euros.

<sup>40</sup> La Oficina de Cooperación Europeaid se creó en 2001; es una Dirección General de la Comisión encargada de garantizar la calidad y eficacia de la ayuda. Es quien pone en funcionamiento todos los instrumentos de la ayuda exterior y participa en todas las fases del ciclo de proyectos.

<sup>41</sup> *Vid.* CORRAL SUÁREZ, M., «De la política de asociación al Consenso Europeo sobre Desarrollo», en ALONSO MARTÍNEZ, J. M. y HERRERO DE LA FUENTE, A. (Coords), *El Tratado de Roma en su Cincuenta Aniversario (1957-2007). Un balance socioeconómico de la integración europea*, Comares Ed., Granada 2007, pp. 130 y ss.

<sup>42</sup> COM (2000) 212 final, 26 de abril de 2000.

ron muy intensamente todas las instituciones comunitarias<sup>43</sup>, el camino abierto en 2000 dio como fruto «El Consenso Europeo sobre Desarrollo» de 22 de noviembre de 2005<sup>44</sup>. La trascendencia de esta declaración política es indudable pues en ella, por primera vez, las instituciones comunitarias y los Estados miembros presentan una visión común de la cooperación al desarrollo desde la que los unos y los otros comparten los mismos objetivos, valores y principios y se comprometen a aplicarlos en sus respectivas políticas. Así se acuerda que la política de cooperación al desarrollo, en un sentido amplio, perseguirá como objetivo prioritario la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible. Merece una especial mención el hecho de que el «Consenso» establezca una indisoluble vinculación entre seguridad y desarrollo, siguiendo la línea marcada por la Declaración del Milenio, ya que es la primera vez que un texto comunitario lo hace<sup>45</sup>. Recoge también el compromiso de todos de fomentar, en su acción por la consecución de los objetivos propuestos, los valores de respeto de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno e identifica cinco principios clave para que la política de cooperación resulte realmente efectiva: la implicación de los propios países en desarrollo en las estrategias y programas, el diálogo político entre Estados miembros e instituciones comunitarias sobre el respeto de los valores comunes, la participación de toda la sociedad civil, el fomento de la igualdad de género y, por fin, la consideración especial de la fragilidad de ciertos Estados.

Tras describir la nueva visión europea del desarrollo, el Consenso recoge en su segunda parte una serie de orientaciones para su aplicación por parte de la Comisión. La idea clave es que la Comunidad no es un actor más junto con los Estados miembros, sino que tiene un lugar específico<sup>46</sup> y una tarea concreta que desempeñar en aquellos ámbitos en los que aporta un valor añadido, como son el comercio y la integración regional, el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, las infraestructuras, comunicaciones y transportes, el agua y la energía, el desarrollo rural, la ordenación del territorio y la agricultura y seguridad alimentaria, el buen gobierno, los derechos humanos y el apoyo a las reformas económicas e institucionales, la prevención de conflictos, los Estados frágiles y el desarrollo humano y la cohesión social y el empleo.

---

<sup>43</sup> El 13 de julio de 2005 la Comisión presentó al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones la propuesta de Declaración conjunta, COM (2005) 311 final; el 29 de septiembre el Comité Económico y Social emitió su Dictamen, (DOUE C, 31 de enero de 2006) y el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores aprobó la propuesta que finalmente fue firmada en Bruselas el 20 de diciembre.

<sup>44</sup> Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Unión Europea titulada «El Consenso Europeo sobre desarrollo» (DOUE C24, de 24 de febrero de 2006).

<sup>45</sup> JANER TORRENS, J. D., *loc. cit.*, p. 157.

<sup>46</sup> Como señaló el entonces Comisario europeo de desarrollo, Louis Michel, ante el Parlamento Europeo, la Unión «no puede ser el 26º actor de esta Europa que se califica de unida», en *Speech* pronunciado en Bruselas el 13 de julio de 2005 sobre «le consensus européen», Nouvelle Declaration de Politique de Développement (*Speech/05/902*).

Inmediatamente después de la adopción de esta trascendental declaración, la Comisión se puso a trabajar en medidas conducentes a su puesta en práctica<sup>47</sup> para hacer realidad el deseo de los ciudadanos europeos de que «luche contra la pobreza en el mundo de manera más fructífera, rápida y eficaz, una Europa que tenga más voz y una incidencia política acorde a su generosidad económica»<sup>48</sup>. Se trataba, en definitiva, de reforzar la complementariedad, la coherencia y la coordinación.

## 1. Complementariedad: el Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo

La Comisión ha definido la complementariedad como la división óptima de trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos, lo que implica que cada agente debe concentrar su cooperación en los ámbitos en los que mayor valor añadido pueda aportar en relación con lo que hacen los demás<sup>49</sup>. La política que nos ocupa debe entenderse como una competencia compartida; la Unión ha de tener su propia política, diferente pero en coordinación con las de los Estados miembros.

El planteamiento parece sencillo pero los problemas que surgen para llevarlo a la práctica hacen que, hoy por hoy, haya que afirmar que esa pretendida y necesaria complementariedad sigue siendo todavía la gran aspiración<sup>50</sup>. De entre las numerosas resoluciones, declaraciones y estrategias adoptadas en sede de complementariedad merece ser destacado el Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, adoptado por el Consejo el 15 de mayo de 2007<sup>51</sup>. Se trata de un código de carácter voluntario que va dirigido a todos aquellos que en la Unión tienen responsabilidad en la toma de decisiones en la materia. Su objetivo es orientar las políticas y actuaciones hacia los fines perseguidos, basándose en unas directrices generales que fijan unos principios rectores. Como primera tarea esencial para alcanzar el éxito se propone la identificación de distintas categorías de sectores sobre los que actuar –prioritarios, no prioritarios y estratégicos– y también distintas categorías de países socios: países prioritarios, infrafinanciados, etc. A partir de aquí se deben seguir ciertos principios rectores para

---

<sup>47</sup> Vid. las siguientes propuestas de la Comisión: «Suministrar más ayuda, mejor y con más rapidez» (COM (2006) 87) y «Financiación para el desarrollo y la efectividad de la ayuda» (COM (2006) 88) y la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones, titulado «La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea», (COM (2006) 421 final).

<sup>48</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo (COM (2007) 72 final), de 28 de febrero de 2007.

<sup>49</sup> Código de Conducta *cit.*, p. 6.

<sup>50</sup> En este sentido, GRANELL, F., *loc. cit.* p. 129.

<sup>51</sup> Citado en nota 45.

una adecuada división del trabajo: que los donantes limiten sus intervenciones en un país solo a dos sectores en los que presenten la mayor ventaja comparativa; que los donantes reorganicen sus actividades en relación a los sectores no prioritarios; que se garantice al menos un donante y como máximo tres para cada sector estratégico para la reducción de la pobreza. Por otro lado y por lo que respecta a los países, el Código propone que se designe para cada donante un número limitado de países prioritarios y que no se olvide a los llamados países «infrafinanciados», que son los descuidados por la ayuda como consecuencia del cansancio del donante y que en muchos casos son Estados frágiles.

Aunque las pautas a seguir parecen claras, en la práctica su aplicación ha topado con ciertos problemas ya que, por un lado, a los donantes les cuesta abandonar determinados países en los que venían actuando al considerar que con ello pierden visibilidad y, por otro lado, está la dificultad que puede suponer el valorar de forma correcta la capacidad específica que posee cada uno de los donantes.

## **2. Coherencia: el programa de trabajo en coherencia de la cooperación al desarrollo**

El segundo aspecto clave para la eficacia de la ayuda es, como hemos dicho, la coherencia de todas las políticas comunitarias con los objetivos que persigue la cooperación al desarrollo. La coherencia es uno de los puntos negros de la política que estudiamos o, como también se ha señalado, el terreno más escabroso, pues «hay una desproporción absoluta entre los principios proclamados, los cientos de documentos que tratan de establecerla y la realidad que sigue haciéndonos ver que, en buena medida, los intereses priman sobre los principios»<sup>52</sup>.

Cuando se habla de coherencia de las políticas, de lo que se trata es de establecer sinergias entre todas las políticas comunitarias distintas a la cooperación que puedan, de una manera o de otra, incidir en la consecución de los objetivos de aquella. Con esta finalidad, al igual que lo han hecho respecto de la complementariedad, la Comisión y también los Estados miembros vienen trabajando intensamente desde 2005 para llevar a la práctica este enfoque, identificando aquellos ámbitos que pueden tener cierto impacto en el desarrollo<sup>53</sup>, estableciendo mecanismos para garantizar la coherencia<sup>54</sup> y procediendo cada dos años a evaluar los progresos alcanzados<sup>55</sup>. Si

---

<sup>52</sup> SOTILLO LORENZO, J.A., *op.cit.*, p. 39.

<sup>53</sup> Los ámbitos que tienen un impacto sobre el desarrollo son el comercio, el medio ambiente, el cambio climático, la seguridad, la agricultura, la pesca, la dimensión social de la globalización, la política social, las migraciones, la investigación e innovación, la sociedad de la información, el transporte y la energía.

<sup>54</sup> A través de consultas interservicios y evaluaciones del impacto.

<sup>55</sup> *Vid.* Rapport de l'Union Européenne sur la cohérence des politiques pour le développement 2007 (COM (2007) 545 final) y 2009 (COM (2009) 461 final).

es verdad que todo ello resultó útil en su momento, lo cierto es que factores tan determinantes como la crisis económica y financiera de los últimos años y las estrechas e intensas interacciones en el terreno económico, han demostrado que hoy «la casi totalidad de decisiones políticas tomadas en los países desarrollados tiene consecuencias directas o indirectas para los países en desarrollo y su capacidad de luchar contra la pobreza y para realizar los objetivos del milenio para el desarrollo»<sup>56</sup>; por ello, y ante esta nueva situación mundial, la Comisión propuso en 2009 establecer un marco político de acción de toda la Unión en materia de coherencia. Se trata, como ha señalado la propia Comisión, de un enfoque más proactivo, más político, pero también más operativo<sup>57</sup>. Los trabajos de la UE sobre coherencia deben concentrarse en un número reducido de prioridades y para ello resulta imprescindible el Programa de Trabajo CPD (Coherencia en Cooperación al Desarrollo) que se encarga de identificar los ámbitos prioritarios y de definir los cauces a través de los cuales la Unión contribuirá a la consecución de los objetivos del desarrollo. El Programa de Trabajo, a la hora de seleccionar los ámbitos prioritarios tendrá en cuenta cuatro criterios: la materia en cuestión habrá de encontrarse a la cabeza de la Agenda de la Unión, habrá de ser importante para los países en desarrollo y para la consecución de los ODM, presentar posibilidades concretas de incorporar los objetivos del desarrollo y estar vinculada a una agenda a largo plazo<sup>58</sup>. Los Estados miembros y la Comisión, a través de la realización de consultas interservicios, de análisis de impacto y de grupos interservicios, garantizarán los avances en dichas cuestiones prioritarias para la coherencia de la política de desarrollo. Cada dos años se llevará a cabo una evaluación de lo actuado.

### 3. Coordinación: el marco común para la programación conjunta

La coordinación de las acciones de cooperación resulta algo imprescindible si se quiere lograr un mayor impacto y una mayor visibilidad. Se trata con tal coordinación de evitar la duplicación de esfuerzos y así lograr un mayor provecho para los países beneficiarios, lo que resulta una tarea nada sencilla en la que están empeñadas

---

<sup>56</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. La cohérence des politiques pour le développement. Établissement du cadre politique pour une approche «de toute l'Union», Bruxelles 5.9.2009, (COM (2009) 458 final), p. 3.

<sup>57</sup> Commission Européenne, Rapport annuel 2010 sur les politiques de développement et d'aide extérieur de l'Union Européenne et leur mise en œuvre en 2009, p. 22.

<sup>58</sup> De acuerdo con estos criterios se han identificado como campos prioritarios la lucha contra el cambio climático, la seguridad alimentaria mundial, las migraciones, los derechos de propiedad intelectual y la paz y seguridad. Para cada uno de estos ámbitos prioritarios se identifican unos ámbitos esenciales. Así, por ejemplo, respecto a la promoción de la seguridad y la construcción de la paz al servicio del desarrollo se establece la planificación estratégica, la reforma del sector de la seguridad, la asociación con organizaciones regionales y subregionales y la relación ente ayuda humanitaria y seguridad.



las instituciones europeas desde hace más de diez años, sin haber alcanzado hasta el momento los resultados pretendidos<sup>59</sup>.

Como se sabe, el 80% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea procede de las políticas de desarrollo de los Estados miembros y éstos, en atención a muy diversos factores, actúan en este campo con diferentes grados de sensibilidad y con preferencias geográficas distintas al elegir los destinatarios de la ayuda<sup>60</sup>, haciendo casi imposible que exista una actuación conjunta comunitaria. En el camino para conseguirlo desempeña un papel de especial relieve el Marco común para la programación plurianual conjunta creado en 2006<sup>61</sup>. En él se señalan los principios en los que deben apoyarse los documentos de estrategia nacional (DEN)<sup>62</sup>, entre los que se encuentran los siguientes: compartir la información con todos los interesados y buscar la complementariedad entre las intervenciones de la Comisión y de los Estados miembros y las actividades de los otros proveedores de fondos internacionales; concentrarse en un número limitado de ámbitos de intervención y evaluar periódicamente los resultados para adoptar la estrategia en función de éstos. Igualmente se determina cuáles habrán de ser los componentes esenciales de todo DEN. Éstos hacen referencia a todo tipo de información de interés sobre el país socio, las relaciones de éste y el Estado donante, así como a los objetivos marcados y su plan de ejecución, su coherencia con los demás instrumentos de acción exterior y con las políticas y su complementariedad con los programas de otros donantes. A partir de aquí, para proceder a la programación común lo primero es poner en común los elementos de análisis esenciales para definir la estrategia y posteriormente elaborar una estrategia de respuesta común mediante una definición común de los objetivos, de los ámbitos de acción (dividiéndose el trabajo entre los socios) y las pertinentes indicaciones sobre las asignaciones financieras y el análisis de los riesgos y compromi-

---

<sup>59</sup> Ya en 1998 el Consejo propuso en una Comunicación de 9 de marzo de 1998 unas Directrices para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo, (Diario Oficial C97 de 31.3.1998), y el 21 de enero de 2001 el Consejo de Asuntos Generales adoptó las directrices para reforzar la coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros en el ámbito de la ayuda exterior. En el transcurso del 2006 también se emprendieron diversas acciones encaminadas a lograr una mayor coordinación y con ello reforzar la eficacia de la ayuda: Conclusiones del Consejo sobre «financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda: realizar más, mejor y más rápido», Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 11 de abril de 2006 (no publicado en el Diario Oficial); Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 2 de marzo de 2006 «Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda. Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el período 2006-2010» (COM (2006) 85 final Diario Oficial C 130 de 3.6.2006) y Comunicación de la Comisión de 2 de marzo de 2006 «Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido» (COM (2006) 87 final –no publicada en el Diario Oficial–).

<sup>60</sup> Ver al respecto GRANELL, F., *loc. cit.* pp. 131 y ss.

<sup>61</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 2 de marzo de 2006, «Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común» (COM (2006) 88 final –Diario Oficial C130 de 3.6.2006–).

<sup>62</sup> El DEN es un instrumento de programación plurianual que se puso en marcha en 2000 dentro de las acciones encaminadas a mejorar la gestión de la ayuda exterior de la Comisión.

sos de los socios adquiridos de común acuerdo. El resultado final es la adopción de un solo documento de programación.

Los avances en materia de coordinación son, no obstante, muy lentos. No cabe duda de que todos los esfuerzos son buenos y de que las instituciones se emplean a fondo en esta difícil misión, pero no han logrado cambiar mucho las cosas: La política europea de cooperación «sigue siendo un ensamblaje mal coordinado de 27+1 políticas europeas de desarrollo»<sup>63</sup> y, como consecuencia de ello, el sistema de ayudas «sigue estando caracterizado por la enorme brecha entre los países mimados y los huérfanos de la ayuda»<sup>64</sup>.

#### IV. LA AYUDA AL DESARROLLO EN EL TRATADO DE LISBOA

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa se ha producido en un momento especialmente crítico para la política de desarrollo; por un lado, la terrible crisis financiera que no ha dejado indemne a ningún país, pero que ha dañado de forma mucho más dura a los más vulnerables, hace más necesaria que nunca la ayuda al tiempo que resulta más oneroso para los donantes el proporcionarla; por otro lado, algunos de los países más desfavorecidos han iniciado el año 2010 con terribles catástrofes naturales que han requerido de aportes extraordinarios de ayuda que, pese a todo, están resultando insuficientes. 2010 es además el año para revisar el Acuerdo UE-ACP y dar un nuevo impulso a estas, hasta ahora, privilegiadas relaciones, pero también es el año para evaluar los progresos alcanzados en lo que a la consecución de los objetivos del Milenio se refiere. Pues bien, con todos estos desafíos el Tratado de Lisboa ha establecido una nueva base jurídica para la cooperación al desarrollo.

##### 1. La nueva base jurídica de la cooperación al desarrollo

Salvo en lo que se refiere al régimen de Asociación de los Países y territorios de ultramar recogido en la Cuarta Parte del TFUE, que apenas se ve alterado por la nueva regulación<sup>65</sup>, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 ha abierto una nueva etapa para la política que analizamos. Ha supuesto para la cooperación al desarrollo el paso de una política independiente a su integración en uno de los componentes de la acción exterior de la Unión, una Unión que, por fin, goza de personalidad jurídica internacional<sup>66</sup>. Este importante cambio supone que la

<sup>63</sup> BALLEIX, C., *loc cit.*, p. 377.

<sup>64</sup> FRIDE, European Think-Tanks Group «Nuevos desafíos, un nuevo comienzo. Próximos pasos en la cooperación al desarrollo europea», febrero 2010, p. 10.

<sup>65</sup> A excepción del art. 203 que modifica el antiguo art. 187, añadiendo «*cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un procedimiento legislativo especial, se pronunciará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo*».

<sup>66</sup> Art. 47 TUE.

cooperación al desarrollo hoy está sometida a la estratégica «unity of command» puesto que, de acuerdo con el artículo 208.1 TFUE, «la política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión».

Esta es sin duda la gran novedad que incorpora Lisboa, de la que se derivan otros importantes cambios. En primer lugar, hay que señalar que dentro de la Parte V dedicada a la acción exterior la cooperación al desarrollo se sitúa en el capítulo 1 del Título III que recoge las disposiciones relativas a cooperación con terceros y ayuda humanitaria. De manera que ha pasado a compartir título con la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países<sup>67</sup> y con la ayuda humanitaria<sup>68</sup> perdiendo peso o, como alguno ha señalado, quedando un poco más diluida<sup>69</sup>. En segundo lugar, encontramos otro cambio radical a la hora de definir los objetivos de la cooperación al desarrollo. El artículo 208,1 TFUE establece como objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito «la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza»<sup>70</sup>. Un solo objetivo frente a los cinco que recogía el artículo 177 TCE, a los que ya nos hemos referido, si bien es cierto que dicha política también habrá de perseguir los objetivos generales de la acción exterior<sup>71</sup> puesto que es parte integrante de la misma.

En tercer lugar, en la nueva regulación llama la atención la desaparición de toda alusión a las especiales relaciones de la Unión con los Estados ACP plasmadas en el

---

<sup>67</sup> Capítulo 2, arts. 212 y 213 TFUE. Estas disposiciones dan base jurídica a nuevos tratados que por su complejidad y por su alcance desbordan la base jurídica propia de la cooperación al desarrollo.

<sup>68</sup> Capítulo 3, art. 214 TFUE.

<sup>69</sup> MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN HOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Sexta ed. Tecnos, Madrid 2010, p. 551.

<sup>70</sup> Recuérdese que este es el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el que se pretende que en el año 2015 se haya reducido a la mitad el número de personas que pasan hambre en el mundo y el número de personas que viven con menos de un dólar diario.

<sup>71</sup> Art. 21.2 TUE: «La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:

a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad,

b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional,

c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores,

d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza,

e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional,

f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible,

g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano y

h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza mundial».

Acuerdo de Cotonú<sup>72</sup>, hecho que ha despertado una cierta inquietud entre los Estados de tal grupo.

Poco significativos, sin embargo, han sido los cambios introducidos en lo referente a los instrumentos propios de la política que analizamos. El artículo 209 TFUE recoge en su apartado primero aquéllos de carácter autónomo que se adoptarán según el procedimiento legislativo ordinario, como son los programas plurianuales con países en desarrollo y los programas con enfoque temático; y otros de carácter convencional, en el apartado segundo, sean acuerdos con terceros o con organizaciones internacionales. Acuerdos que se celebrarán de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE.

Por otro lado, el carácter complementario de la política de la Unión respecto de las políticas de los distintos Estados miembros se mantiene e incluso se puede entender que se ha pretendido reforzar ya que la nueva redacción tiende a colocar a la Unión y a los Estados miembros en pie de igualdad, apoyándose mutuamente, al decir el artículo 208.1 que *«las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente»*, mientras que con el antiguo artículo 177 TCE la política comunitaria parecía tener un carácter secundario respecto de la de los Estados miembros.

Sin embargo, los principios de coordinación y de coherencia que se han mostrado como esenciales para alcanzar el grado de eficacia deseable y que, pese a los importantes esfuerzos llevados a cabo por la Comisión en los últimos años, siguen siendo los puntos negros de la cooperación no han merecido una especial atención. No se introduce nada nuevo en cuanto a la necesidad de coordinación entre la Unión y los Estados miembros respecto a sus políticas en la materia<sup>73</sup>. Por lo que se refiere a la coherencia, el capítulo dedicado a la cooperación al desarrollo únicamente establece que *«La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo»*<sup>74</sup>. No obstante, a ello hay que añadir lo dispuesto en el artículo 21.3 del TUE, según el cual *«la Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas»*. También hay que poner de relieve el importante papel que desempeña el Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política

<sup>72</sup> Recuérdese que el art. 179.3 TCE, al tratar de los instrumentos para alcanzar los objetivos previstos, decía lo siguiente: *«las disposiciones del presente artículo no afectarán a la cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del Convenio ACP-CE»*.

<sup>73</sup> El art. 210 TFUE es prácticamente idéntico al antiguo art. 180 TCE. Dice lo siguiente: *«1. Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y sus Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión.*

*2. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación a que se refiere el apartado 1»*.

<sup>74</sup> Art. 208.1 TFUE.

de Seguridad en la responsabilidad de garantizar la coherencia entre la consecución del objetivo de la reducción de la pobreza y los otros objetivos de la acción exterior<sup>75</sup>, contando para ello con el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior<sup>76</sup>.

En el plano institucional, las dos figuras a las que nos acabamos de referir constituyen, junto con la de Presidente del Consejo con mandato de dos años y medio, las grandes innovaciones que aporta el Tratado de Lisboa y que sin duda en el ámbito de la acción exterior en general y de la cooperación al desarrollo en particular van a tener una gran incidencia. De forma que el actual marco institucional de la cooperación al desarrollo se presenta como un terreno resbaladizo en el que figuras no perfectamente perfiladas habrán de hacerse un hueco entre las instituciones tradicionalmente implicadas en la materia y bajo la atenta y suspicaz mirada de los actores del desarrollo. En efecto, el Alto Representante y Vicepresidente de la Comisión, en la actualidad la Baronesa Catherine Ashton, asume un destacado protagonismo al corresponderle la importante misión de velar por la coherencia de la acción exterior, lo que supone –y eso es lo más delicado– mantener un equilibrio entre los distintos intereses y objetivos de la acción exterior o instrumentalizar algunos de sus componentes en aras a la consecución de objetivos que se consideran prioritarios. El Alto Representante también preside el Consejo de Asuntos Exteriores y de él dependen las delegaciones de la Unión en los países en desarrollo. Junto al Alto Representante aparece la inquietante figura del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo, funcionarios de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros. Su papel en la política que estudiamos es de vital importancia pues será el responsable de la asignación de recursos y de la programación regional y nacional de las ayudas.

Como consecuencia de las innovaciones que acabamos de señalar, las funciones del Comisario de Desarrollo –el letón Andris Piebalgs– han quedado sensiblemente reducidas ya que, por un lado, al contemplar el tratado la ayuda humanitaria en un capítulo específico, ésta ha pasado a tener su propio Comisario: el que se encarga de la Cooperación Internacional, Ayuda Humanitaria y Respuesta a las Crisis –hoy la búlgara Kristalina Georgieva– del que, consecuentemente, pasa a depender la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO), que antes dependía de la Dirección General de Desarrollo. Por otro lado, la creación del SEAE le ha relegado al campo de acción de la mera im-

---

<sup>75</sup> Art. 21.3 y 18. 4. TUE.

<sup>76</sup> El art. 27.3 del TUE constituye la base jurídica sobre la que el Consejo ha adoptado la decisión por la que se establece la organización y el funcionamiento del SEAE, dice así: «*En el ejercicio de su mandato, el Alto Representante se apoyará en un servicio europeo de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la secretaría general del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. La organización y funcionamiento del servicio europeo de acción exterior se establecerán mediante decisión del Consejo, que se pronunciará a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión*».

plementación. Sin embargo, la Oficina Europeaid, antes dependiente del Comisario de Relaciones Exteriores y Vecindad, hoy se coloca bajo el control del desarrollo.

## 2. Principales interrogantes sobre el futuro de la política de cooperación al desarrollo

Como ya hemos señalado repetidamente, la política de cooperación al desarrollo, hoy por hoy, no es ni mucho menos todo lo eficaz que podría esperarse a la vista de su larga trayectoria y de los recursos y esfuerzos a ella dedicados. Las causas de esta situación son principalmente la escasa coordinación y, sobre todo, su dudosa coherencia. Y precisamente en relación con la coherencia giran los principales interrogantes en cuanto al futuro de la cooperación al desarrollo bajo el Tratado de Lisboa. Su inclusión dentro de la acción exterior de la Unión preocupa a los agentes implicados en la materia. Entienden que ha perdido peso específico al dejar de ser tratada como política independiente para pasar a ser un componente más de la acción exterior, compartiendo además título con la ayuda humanitaria que antes se consideraba incluida en la primera. Y se muestran inquietos, más que nunca, ante la posibilidad de que se produzca una instrumentalización de la política de desarrollo por la política exterior; lo que acarrearía consecuencias nefastas para los países receptores de la ayuda. El artículo 208 TFUE, al inscribir la cooperación al desarrollo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior, entre los que se encuentra el de «mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional...»<sup>77</sup>, puede llevar a situaciones en las que predominen consideraciones políticas sobre aquellas que atiendan al objetivo primordial que no es otro que el de la lucha por la erradicación de la pobreza. Nadie duda hoy de la interrelación entre seguridad y desarrollo; ahora bien, en esta relación hasta ahora no han estado bien definidos los papeles que corresponden a la PESC/PESD<sup>78</sup> y a la política de desarrollo y muchos se muestran alarmados pensando que la seguridad puede convertirse en la cuestión prioritaria. Al encomendar el Tratado de Lisboa a la figura del Alto Representante la tarea de velar por la coherencia de la acción exterior está propiciando –entienden algunos– que las preocupaciones y los intereses propios del desarrollo se vean sometidos a preocupaciones políticas más globales como es la cuestión de la seguridad. Otros, por el contrario, opinan que Lisboa refuerza la obligación de coherencia al asumirse los objetivos propios de la cooperación al desarrollo como objetivos generales de la acción exterior; es decir, que habrán de respetarse los objetivos del desarrollo en todas las acciones exteriores<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Art. 21.2 c) TUE.

<sup>78</sup> Sobre la PESC/PCSD en el Tratado de Lisboa, *vid.* HERRERO DE LA FUENTE, A. A., «La evolución de la Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: El Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007», *Revista de Estudios Europeos* n° 49, 2008, pp. 9 y ss. y «La participación de la Unión Europea en la gestión de crisis», *Revista de Estudios Europeos* n° 52, 2009, pp. 9 y ss.

<sup>79</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, M., *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid 2008, p. 224.

Las cosas no parecen estar del todo claras, ni siquiera en Bruselas. Resultan muy significativas las palabras pronunciadas al respecto por el antiguo Comisario de Desarrollo, Louis MICHEL: «*Tengo confianza hasta que se demuestre lo contrario. No quiero decir que el desarrollo no tenga nada que ver con la política exterior, pero la duda que se me plantea es si se seguirá manteniendo la autonomía de la política de desarrollo*». Por su parte, el actual Comisario Andris PIEBALGS, para tranquilizar los ánimos, ha dicho: «*No deben tener miedo. La política de desarrollo no va a estar en absoluto instrumentalizada por la política exterior*». Y respecto a la distribución de competencias en el nuevo marco institucional, añadió: «*Todo se decidirá en concertación con la Alta Representante Catherine Ashton*».

Inquietante también resulta otra innovación institucional: el Servicio Europeo de Acción Exterior<sup>80</sup>, que trabajará a las órdenes del Alto Representante y que puede tener un impacto muy significativo en la política que analizamos. Tras barajarse varios modelos de participación del servicio exterior, se ha optado por un modelo horizontal en el que el SEAE es responsable tanto de la asignación de los recursos como de la programación regional y nacional, dejando a la Comisión la responsabilidad de la implementación<sup>81</sup>. El SEAE, en la materia que nos interesa, en tanto centro de coordinación para la gestión de las relaciones con todo el mundo, contribuirá en el ciclo de programación y gestión de los instrumentos financieros geográficos y temáticos en el ámbito de las relaciones exteriores; es decir el FED y el ICD. Toda propuesta relativa a estos instrumentos, incluidas aquellas tendentes a modificar los reglamentos de base y los documentos de programación, serán elaborados por los servicios competentes del SEAE y de la Comisión, bajo la supervisión y el control del Comisario de Desarrollo y después serán sometidas a la Comisión y al Alto Representante conjuntamente. Aunque no falta quienes no ven más que aspectos positivos en el nuevo SEAE, al considerar que representa un gran potencial para alcanzar una mayor coherencia de las políticas y una plataforma más eficaz para el suministro de ayuda.

Los recelos ante la nueva situación por parte del sector del desarrollo son fáciles de comprender; se teme fundamentalmente, como ya hemos puesto de relieve, que la influencia del SEAE sobre la política de desarrollo pueda entorpecer u operar en detrimento de la consecución del objetivo de la erradicación de la pobreza. Muchos sin embargo opinan que la pérdida de independencia de la política de desarrollo no necesariamente habrá de conducir a tal situación pues existen ciertas salvaguardas para evitarlo e incluso opinan que las reformas de Lisboa pueden beneficiar a la cooperación al desarrollo, siempre que se establezca un mecanismo institucional para man-

---

<sup>80</sup> Sobre la génesis del SEAE, PORTELA, C., «El servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español», Real Instituto Elcano, 2009.

<sup>81</sup> Las otras alternativas eran hacer responsable al SEAE solo de la asignación mientras que el Comisario de Desarrollo lo sería de la programación tanto regional como nacional y de la implementación, o hacer responsable a la Comisión de todas las fases de la programación del FED y al SEAE de todas las fases de la programación del ICD. Vid. VARRENTI, M. G., «WEU development cooperation after Lisbon: The role of the European External Action Service», *EU Diplomacy Papers*, 10/2010, College of Europe, p. 7.

tener el equilibrio en el proceso de programación y que, consecuentemente, se asegure que la regulación de la ayuda refleja un claro enfoque hacia la erradicación de la pobreza<sup>82</sup>. Los recelos se disiparán si se asegura la apropiada coordinación entre la actividad del nuevo servicio y la Comisión a todos los niveles y ello va a exigir una «actitud generosa» de la Comisión, pues como ha sido puesto de relieve por la Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo, supondría un paso hacia atrás el que entre el personal de la Comisión y el del SEAE se diera algún tipo de competición o antagonismo; por ello que –añade– es de esperar que la cultura institucional de la Comisión y su gran experiencia en reconciliar las posiciones nacionales e institucionales en las negociaciones sea inculcada como *a key value* en el servicio<sup>83</sup>.

La falta de una referencia expresa a los objetivos de carácter político que contemplaba el artículo 177.3 TCE también plantea ciertos interrogantes. Como ya tuvimos ocasión de señalar, hoy la cooperación al desarrollo está concebida para perseguir un único objetivo principal cual es el de la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza, habiendo desaparecido los otros cinco objetivos. Pero aunque es verdad que a la política de cooperación, al ser uno de los componentes de la acción exterior, se le aplican todos los objetivos de ésta, de todas formas coincidimos con la opinión de D. LIÑÁN cuando afirma que «no hubiera estado de más incidir aquí en la dimensión política de la cooperación para el desarrollo»<sup>84</sup>. Se echa de menos al respecto el sólido fundamento jurídico que proporcionaba el antiguo artículo 177.2, pues la preocupación por la promoción de la democracia y de los derechos humanos es una de las peculiaridades de la política europea de desarrollo, a la que se vienen destinando importantes sumas<sup>85</sup>. Si hasta ahora, siendo un objetivo propio de la cooperación al desarrollo se ha considerado poco satisfactorio lo realizado y son muchas las críticas que recibe la Unión Europea en este ámbito<sup>86</sup>, se puede temer que en el futuro se vea relegado y pierda peso este componente político de la ayuda.

Por el contrario, muy positivamente ha sido considerado el tratamiento que el Tratado de Lisboa hace de la ayuda humanitaria<sup>87</sup>. Lo trata de forma específica pero

<sup>82</sup> Vid. VARRENTI, M. G., *loc. cit.* p. 6.

<sup>83</sup> Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, standard briefing «Strengthening the EU's External Representation: The role of The European External Action Service», PE 433.821, Febrero 2010, p. 4.

<sup>84</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *op. cit.* p. 553.

<sup>85</sup> Para el período 2007-2013 hay una partida presupuestaria de 1.103 millones de euros a la que hay que sumar el apoyo a actores no estatales con 1.639 millones. Además, el Acuerdo UE/ACP prevé el 10% de los fondos del FED para la promoción de actores no estatales.

<sup>86</sup> Vid. MEISEL, N. y OULD AOUDIA, J., «La bonne governance est-elle une bonne stratégie de développement?», AFD, Document de travail n° 58, enero 2008.

<sup>87</sup> Dice el art. 214 TFUE: «1. Las acciones de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria se llevarán a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Dichas acciones tendrán por objeto, en casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas, para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones. Las acciones de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente».



dentro de la acción y junto con la cooperación al desarrollo. Es interesante, pues parece que con ello se busca una estrecha articulación entre las acciones de urgencia y las de desarrollo<sup>88</sup>. Algunos llegan a considerar que «la creación de una base jurídica específica para la ayuda humanitaria, que contempla por primera vez su especificidad, a pesar de tener muchos elementos en común con la cooperación al desarrollo con carácter general» es una de las principales aportaciones de Lisboa<sup>89</sup>. Normalmente se ha venido distinguiendo la ayuda humanitaria de la ayuda para el desarrollo atendiendo a la urgencia del problema y en función del plazo de las medidas a adoptar. Sin embargo como ha señalado J. ROLDÁN «*la distinción práctica no siempre es fácil, ni conveniente de hacer, pues el desastre humanitario, la catástrofe natural o humana suelen ser causa o efecto de la miseria estable. Lo coyuntural y lo estructural suelen estar inter-relacionados. De todas formas, conceptualmente, conviene distinguir las medidas paliativas de la pobreza de aquellas que pretenden sentar las bases de un desarrollo futuro*»<sup>90</sup>.

La opinión respecto a la necesidad u oportunidad de crear un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, como prevé el artículo 214.5<sup>91</sup> no es sin embargo unánime. No cabe duda de que resulta positivo el hecho de que se fomente desde el Tratado el voluntariado y la participación de los jóvenes de la Unión; pero nunca habrán de perderse de vista los especiales requerimientos de las acciones humanitarias, sobre todo para aquellas que se llevan a cabo en el terreno y que exigen para alcanzar la eficacia pretendida unos conocimientos muy especializados y un trabajo encuadrado en el marco de organizaciones que gocen de la suficiente credibilidad y experiencia.

Para el grupo de Estados ACP, el Tratado de Lisboa abre un período de incertidumbre en cuanto al futuro de sus relaciones con la Unión. Recordemos que el Título XX del TCE hacía una referencia expresa a estas relaciones concretadas en el Acuerdo de Cotonú, cuya base jurídica se encontraba en el artículo 310 TCE (Acuerdos de asociación) y no en el artículo 179 TCE y financiadas no con recursos del presupuesto sino con el FED. Pues bien, en la actual regulación de la cooperación al desarrollo se ha suprimido esta referencia que garantizaba unas relaciones privilegiadas. Los Estados del grupo temen que ello les haga perder las ventajas logradas con la larga experiencia de tantos años y que el FED pueda pasar a integrarse en el presupuesto sin necesidad de modificar el Tratado. Y como se ha dicho, «en el clima político actual no hay garantías de que esto no vaya a afectar al volumen de

<sup>88</sup> BALLEIX, C., *loc. cit.*, p. 382.

<sup>89</sup> ALDECOA LUZÁRRAGA, F., y GUINEA LLORENTE, M., *op. cit.*, p. 224.

<sup>90</sup> ROLDÁN BARBERO, J., «El Derecho internacional del desarrollo: Un panorama actual», en *El Derecho internacional ante los retos de nuestro tiempo, Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, Vol. I, Marcial Pons, Madrid 2009, p. 645.

<sup>91</sup> Art. 214.5 TFUE: «A fin de establecer un marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión, se creará un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. El Parlamento Europeo y el Consejo fijarán mediante reglamento, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, su estatuto y sus normas de funcionamiento».

fondos que están específicamente destinados a los países ACP»<sup>92</sup>. Por ese motivo, en el transcurso de la XVIII sesión de la Asamblea paritaria ACP-UE<sup>93</sup> se hicieron oír las dudas al respecto y se adoptó una Declaración defendiendo firmemente el reforzamiento de los objetivos de lucha contra la pobreza y la preservación de las ventajas logradas hasta ahora y la solidaridad de los países ACP.

## V. CONCLUSIÓN

Desde un planteamiento puramente teórico se podría decir que el Tratado de Lisboa aporta tres elementos que parecen los adecuados para que la política de cooperación consiga al fin ser más visible y sobre todo más eficaz: el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión, la definición de unos valores y unos objetivos para toda la acción exterior y un marco institucional en el que el Alto Representante velará por la coordinación de todas las actuaciones en el ámbito exterior, valiéndose para ello del apoyo que el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior está llamado a prestar. Sin embargo, muchos son, como hemos visto, los interrogantes que planean sobre las consecuencias que de tales innovaciones se derivarán para la política que estudiamos y que persigue, no lo olvidemos, el necesario pero también ambicioso objetivo de la erradicación de la pobreza. La Comisión no cesa en su empeño y para ello ha publicado el Libro Verde para mejorar el impacto de la política de desarrollo, cuyos resultados se tendrán en cuenta en las propuestas que a mediados de 2011 formulará la Comisión sobre la modernización de la política de desarrollo. Esperemos que dentro de unos años al hacer balance podamos decir que, gracias a Lisboa, el esfuerzo de la Unión y sus Estados miembros se corresponde con los logros alcanzados.

\* \* \*

**RESUMEN:** La Unión Europea y sus Estados miembros destinan importantes recursos económicos y humanos a la Cooperación al Desarrollo persiguiendo el objetivo prioritario de la disminución y erradicación de la pobreza en el mundo. Sin embargo, pese al enorme esfuerzo, esta política no ha logrado alcanzar el grado de eficacia esperado y es principalmente debido a la falta de coherencia de las demás políticas con este objetivo. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa –que coloca esta política dentro de la Acción exterior de la Unión– el principal interrogante que se plantea es si éste proporcionará las bases para cambiar tal situación.

**PALABRAS CLAVE:** Cooperación al desarrollo. Acción exterior. Tratado de Lisboa.

<sup>92</sup> «The revision of the Cotonou Partnership Agreement», Cotonou Working Group Briefing paper, ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, Tenerife, april 2010, [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org).

<sup>93</sup> Asamblea celebrada en Luanda del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 2009.

**ABSTRACT:** Both the European Union and its Members States assign substantial economic and human resources to Development Cooperation pursuing as primary objective the diminution and eradication of the World's poverty. Nevertheless, in spite of the great effort that has been made, this policy has failed to provide the efficiency expected, mainly due to the lack of cooperation between the European Union and the Member States and the lack of coherence between policies. With the Lisbon Treaty –which places this policy in the External Action of the Union– taken into effect, the main question that arises is whether it will provide the bases for a change in this situation.

**KEY WORDS:** Development cooperation. External action. Lisbon Treaty.