

EN LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA*

RESUMEN

La paz es una condición indispensable para el desarrollo de los países, y el desarrollo es una condición esencial para la paz y la seguridad. En efecto, entre las causas más importantes de los conflictos actuales se encuentra el subdesarrollo, y entre los factores que provocan el subdesarrollo destacan los conflictos armados. Y ha sido la UE la que, en el marco de sus relaciones de cooperación para el desarrollo, ha llegado más lejos en la vinculación entre seguridad, paz y desarrollo.

ABSTRACT

Peace is basic for any country's developmet, and development is esential in achieving peace and security. Actually, underdevelopment is among most important causes of nowadays conflicts, and conflicts can be stressed as one of the most important factors leading to underdevelopment. And the EU has been the actor that, within the framework of it's relations of co-operation for development, has reached further in connecting security, peace and development.

* Catedrático de Derecho internacional público. Director del Instituto Universitario de Estudios Europeos "Salvador de Madariaga" de la Universidad de A Coruña.

RÉSUMÉ

La paix est une condition indispensable pour le développement des pays, et le développement est une condition essentielle pour la paix et la sécurité. En effet, entre les causes les plus importantes des conflits actuels se trouve le sous-développement, et entre les facteurs qui provoquent le sous-développement on peut souligner les conflits armés. Et c'est l'UE qui, dans le cadre de ses relations de coopération pour le développement, a le plus avancé dans le lien entre sécurité, paix et développement.

Introducción

Ha sido la Unión Europea (UE), sin lugar a dudas, la que, en el marco de sus relaciones de cooperación para el desarrollo, bien la política comunitaria de cooperación para el desarrollo (Título XX del TCE, arts 177 y ss) o bien de relaciones con los 78 países ACP, en el marco de los cuatro sucesivos Convenios de Lomé y del actual Acuerdo de Asociación de Cotonou, ha llegado más lejos en la vinculación entre seguridad, paz y desarrollo. En estas actuaciones, la UE ha incluido medidas de: fomento de los procesos de democratización, respeto de los derechos humanos, buena administración, solución pacífica de los conflictos, acompañado todo ello de medidas particulares tendentes a sancionar las vulneraciones de estos derechos y estos procedimientos. Uno de los objetivos fundamentales de la UE en este ámbito ha sido y es fomentar la estabilidad y la paz en los países en desarrollo, por ser la inestabilidad y la inseguridad grandes obstáculos para el desarrollo y la mitigación de la pobreza, lo que, a su vez, proporciona las mejores garantías de paz.

Por otro lado, el número, alcance e intensidad de los conflictos armados en los países en desarrollo, en particular en África, ha ido aumentando de forma espectacular en los últimos años, desviando los escasos recursos destinados al desarrollo hacia las actividades bélicas, ocasionando anarquía y gran sufrimiento humano entre las poblaciones afectadas y tocando a numerosos Estados, de manera directa o indirecta, en forma de refugiados, emigrantes ilegales, terrorismo y crimen organizado. Buena muestra de ello es la escalada de la crisis del Congo que se convirtió en un conflicto armado regional implicando a países de África central, oriental y meridional; la guerra entre Etiopía y Eritrea y los desestabilizadores conflictos internos en Angola, Sierra Leona, Sudán y Somalia.

Estos conflictos provocan inseguridad y ésta se transmite de un Estado a otro, y los Estados vecinos se ven envueltos en el conflicto de un determinado país,

o luchan unos contra otros en el territorio de un tercero, minando la solidaridad entre países ACP que ha sido el fundamento del Convenio de Lomé y del Acuerdo de asociación de Cotonou.

Frente a tales situaciones se vislumbran ciertos instrumentos que la UE puede utilizar directa o indirectamente en la prevención de conflictos, como: cooperación para el desarrollo y ayuda exterior, cooperación económica y política comercial, ayuda humanitaria, política social y de medio ambiente, instrumentos diplomáticos como el diálogo político y la mediación, sanciones económicas o de otro tipo y, por último, los nuevos instrumentos de la política europea de seguridad y defensa (incluida la recogida de información para prever las situaciones de conflicto potencial y el seguimiento de los acuerdos internacionales). La idea que subyace es la de la articulación de todos estos instrumentos como elemento esencial para lograr incidir de manera eficaz en la prevención o en la eliminación de tales conflictos.

Base jurídica de las actuaciones de la Unión Europea en la solución pacífica de los conflictos en los países subdesarrollados

La base jurídica de estas actuaciones la encontramos en las siguientes disposiciones:

- en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea sobre la coherencia en el conjunto de la acción exterior de la Unión y el artículo 11 sobre los objetivos de la política exterior y de seguridad común,
- en el artículo 177 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre la cooperación para el desarrollo y el artículo 300 sobre la celebración de acuerdos,
- en el artículo 366 bis del IV Convenio de Lomé sobre el procedimiento de suspensión de ayuda a un país ACP determinado, en relación con el artículo 5 del IV Convenio de Lomé sobre los elementos, y
- en los artículos correspondientes del nuevo Acuerdo de Cotonou, a saber, los artículos 96-97 y 9-10, respectivamente.

A pesar de su complejo futuro no puedo dejar de referirme al lugar que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de octubre de 2004, reserva a estas cuestiones. En primer lugar la interrelación entre paz, seguridad y desarrollo destaca a nivel de los objetivos de la UE, al declararse en el art. 3, 4º del mismo que *“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la*

seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional y en particular al respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas". Afirmación que, como se lee, somete la actuación de la UE en estos ámbitos al estricto respeto del Derecho internacional y, en particular, de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

Esta conexión se refuerza aún más en la Parte III del Tratado, donde se desarrollan estas cuestiones bajo el rótulo de Acción Exterior en el Título V, donde tiene cabida el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos, el fortalecimiento de la seguridad internacional y el apoyo al desarrollo económico con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza de los países en desarrollo. Es precisamente dentro de la Acción Exterior de la UE donde se ubica la cooperación y la ayuda humanitaria. Es, finalmente, en el art. III-322 donde se encuentra el fundamento de las medidas restrictivas destinadas a interrumpir o reducir, total o parcialmente, las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países

Sobre esta base jurídica la UE ha desplegado una importante actividad en la que la cooperación para el desarrollo ha sido utilizada, además de su función esencial de ayudar al desarrollo, como mecanismo de prevención de conflictos, siendo, en su Política con los Estados ACP, donde mayor uso ha dado a esta estrategia.

Como es bien conocido, el 23 de junio de 2000, tras una larga y difícil negociación de 18 meses, la Comunidad Europea y sus Estados por una parte y los, por entonces, 71 países del Grupo ACP por otra parte, firmaron en Cotonou (Benín), un Acuerdo de Asociación de una duración de veinte años. Este Acuerdo sucede al Convenio de Lomé IV de 1989 que organizaba las relaciones de cooperación para el desarrollo entre la Comunidad y los Estados de África, Caribe y Pacífico. Relaciones que hunden sus raíces en los orígenes de la Comunidad Económica Europea y en el propio Tratado de Roma de 1957, y a las que trata de dar nuevos impulsos, replanteando su contenido y tratando de adaptarlas a las nuevas realidades internacionales

El Título 1, Capítulo 1, "Objetivos y Principios" establece junto al objetivo fundamental de reducción y erradicación de la pobreza (ya anunciado en el Preámbulo), la necesidad de promover y de acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, así como, y por lo que ahora más nos interesa, de contribuir a la paz y a la seguridad y de promover un marco político estable y

democrático. El Acuerdo de Cotonou apuesta por una asociación global en la que los objetivos mencionados deben ser considerados desde un punto de vista integrador que tenga en cuenta los componentes políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales del desarrollo.

En cuanto a los Principios Fundamentales, se indica, en el art.2, que la cooperación ACP-UE, fundada sobre un régimen de derecho y sobre la existencia de Instituciones conjuntas, se ejerce sobre la base de los principios fundamentales siguientes:

1. La igualdad de los socios
2. La participación: además del Estado como actor principal se trata de involucrar en el partenariado a diferentes sectores de la sociedad, con el fin de lograr una mayor eficacia, de ahí que se eleve a la categoría de principio.
3. El papel central del diálogo y el respeto a los compromisos mutuos
4. La diferenciación y la regionalización: las modalidades y las prioridades de la cooperación varían en función del nivel de desarrollo del socio, de sus necesidades, de sus logros y de su estrategia de desarrollo a largo plazo. Se atribuye una singular importancia a la dimensión regional. Se atribuye un tratamiento particular a los países menos avanzados (PMA). Y se tiene en cuenta la especial vulnerabilidad de los países enclavados o insulares.

La incorporación de la dimensión política a la cooperación para el desarrollo de la UE

Las relaciones de cooperación para el desarrollo entre la CE y los ACP se inician en un contexto poco propicio a la introducción de elementos políticos y sí más favorable a una cooperación económica neutra, de ahí que el Primer Convenio de Lomé de 1975 guardara silencio sobre el componente político de la cooperación, la dimensión económica primaba. Los Estados ACP gestionaban los recursos de Lomé, la CE prestaba su apoyo y no se inmiscuía en cuestiones políticas marcando de esta manera su voluntad de respetar la soberanía de los Estados ACP.

Ahora bien, con el tiempo la dimensión política ha pasado a formar parte del acervo Lomé. Ello comenzó cuando la CE manifestó su intención de introducir una cláusula de derechos humanos en la Tercera Convención de Lomé (1985), intención que no fue muy bien recibida por sus socios ACP que la consideraban contraria a los principios de soberanía e igualdad entre las partes.

Con los cambios producidos en la sociedad internacional y, particularmente, con la desaparición de la tensión ideológica Este-Oeste, la dimensión política

de la cooperación cobra nuevos impulsos unida a una nueva realidad: que la cooperación para ser eficaz debe encontrar en el país receptor una administración correcta de gobierno y capaz de rendir cuentas y alcanzar resultados. De este modo, los derechos humanos, el respeto de los principios democráticos y el Estado de derecho pasan a convertirse en pilares de la Política de Lomé, como atestigua el Cuarto Convenio de Lomé tras su reforma en Isla de Mauricio en 1995. Los efectos de esta evolución sobre la cooperación son evidentes, al sustituir la idea de concesión automática de ayuda por la de concesión de ayuda sobre la base de unos resultados.

Pues bien, esta es la filosofía que subyace tras el proceso de revisión de la Política de Lomé: poner el acento sobre la dimensión política. De esta manera, el Acuerdo de Asociación de Cotonou introduce ciertas innovaciones en la materia:

- Diálogo político reforzado: necesidad de profundizar y ampliar el diálogo entre los ACP y la UE, introduciendo nuevos ámbitos como la paz, la prevención de conflictos, el comercio de armas, etc. En este sentido los Estados ACP y la UE se comprometen (art. 8) a mantener, con carácter periódico, un diálogo político global, equilibrado y profundo que conduzca a compromisos mutuos, a través del cual las partes contribuirán a la paz, a la seguridad y a la estabilidad, y a promover un clima político estable y democrático. Las políticas generales destinadas a promover la paz así como a prevenir, administrar y solucionar los conflictos violentos ocuparán un lugar importante en el diálogo, al igual que la necesidad de tener en cuenta plenamente el objetivo de la paz y la estabilidad democrática en la definición de los ámbitos prioritarios de la cooperación.
- Elementos esenciales y fundamentales del diálogo político (art. 9): a los elementos tradicionales incluidos en el acervo Lomé, a saber: respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho, el Acuerdo de Cotonou añade la buena gestión de los asuntos públicos, entendida como “la gestión transparente y responsable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros para conseguir un desarrollo equitativo y duradero”. Según el art. 9, la cooperación irá encaminada a conseguir un desarrollo sostenible centrado en el ser humano, principal protagonista y beneficiario del desarrollo, y postula el respeto y la defensa del conjunto de los derechos humanos. El respeto del conjunto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluido el respeto de los derechos sociales fundamentales, la democracia basada en el Estado de derecho y una gestión transparente y responsable de los asuntos públicos forman parte integrante del desarrollo sostenible.

Avanzando en la concreción del diálogo político y con ocasión de la firma en junio de 2005 del Acuerdo de revisión del Acuerdo de Cotonou, se ha introducido una cláusula de cooperación sobre la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y una referencia a la Corte Penal Internacional, con el reconocimiento de que no puede haber impunidad en casos de crímenes contra la humanidad. Mientras que la lucha contra el terrorismo se convierte en un objetivo común de la cooperación.

La violación de cualquiera de estos elementos puede conducir a la suspensión de la ayuda. En este sentido, se ha elaborado un nuevo procedimiento de consulta y medidas pertinentes respecto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho que se desarrolla en el art. 96 del Acuerdo: en comparación con la Convención precedente, los nuevos procedimientos ponen el acento fundamentalmente sobre la responsabilidad del Estado afectado y prevén una mayor flexibilidad en el sistema de consultas. En caso de especial urgencia por violación grave de uno de los elementos esenciales las medidas se tomarán de forma inmediata y serán, eso sí, notificadas a la otra parte. En el procedimiento intervienen la Parte que estima que una Parte está violando estos derechos o principios, la Parte acusada y el Consejo de Ministros, y las medidas que pueden adoptarse deben ser conformes con el Derecho internacional y proporcionales a la violación, y deberán ser aquellas que menos perturben la aplicación del Acuerdo. En caso extremo, cabría la suspensión del mismo respecto del Estado infractor.

En cuanto al nuevo elemento esencial: la buena gestión de los asuntos públicos, es objeto de un diálogo regular y constituye un sector de apoyo activo de la Comunidad. La Comunidad y los Estados ACP se han puesto de acuerdo sobre un nuevo procedimiento específico que se aplicará en caso de corrupciones graves. Este compromiso mutuo para tomar las medidas adecuadas para prevenir y combatir la corrupción (art. 97 del Acuerdo) es una importante innovación, tanto en el ámbito de las relaciones UE-ACP como en el marco internacional

Este procedimiento se aplicará no sólo en casos de corrupción que impliquen fondos del FED sino también en todo país en el que la UE esté financieramente implicada y donde la corrupción constituya un obstáculo al desarrollo. No se limita, pues, a las actividades de la CE. El consenso en este punto es realmente importante tanto para los contribuyentes como para los inversores europeos y para aquellos que se benefician legítimamente de los fondos de desarrollo europeos.

- Prevención y solución de conflictos (art. 11): Una importante innovación introducida en el Acuerdo de Cotonou y especialmente significativa en un

continente como África salpicado constantemente de conflictos internacionales e internos, es el compromiso de los países ACP y de la UE de ejercer una política activa, global e integrada de consolidación de la paz y prevención y resolución de los conflictos en el marco de la asociación. En este sentido las actividades a desarrollar irán destinadas a garantizar un equilibrio de oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales ofrecidas a todos los segmentos de la sociedad, a reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, a establecer mecanismos eficaces de conciliación pacífica de los intereses de los distintos grupos, a colmar las divisiones entre los distintos segmentos de la sociedad y a fomentar una sociedad civil activa y organizada. Estas actividades incluirán también un apoyo a los esfuerzos de mediación, negociación y reconciliación, a la gestión regional de los recursos naturales comunes y escasos, a la desmovilización y reinserción social de los antiguos combatientes, a los esfuerzos relativos al problema de los soldados infantiles, así como a limitar a un nivel adecuado los gastos militares y el comercio de armamento.

- Emigración y derecho de asilo: se trata, sin duda, de una cuestión compleja y actual, que es objeto de atención en el art. 13 del Acuerdo, donde se pone énfasis en la necesidad de un diálogo profundo y en la afirmación de las obligaciones y compromisos derivados del Derecho internacional para garantizar el respeto de los derechos humanos y la eliminación de todas las formas de discriminación. La necesidad, por lo que se refiere a la emigración, de conceder un trato equitativo a los nacionales de terceros Estados que residan legalmente en el territorio de otro Estado y que facilite su integración. Por otro lado la CE se compromete a apoyar, en el marco de los programas de cooperación nacional y regional, la formación de los nacionales de los Estados ACP en sus países de origen, en otro país ACP o en un país miembro de la UE, con la finalidad, en este último caso, de facilitar la inserción profesional de los mismos en sus países de origen. Por lo que se refiere a la inmigración ilegal, corresponde al Consejo de Ministros examinar esta cuestión con la perspectiva de establecer medios de prevención. Se establecen también las bases para la elaboración de procedimientos de retorno de inmigrantes ilegales a sus países de origen, concediéndose las facilidades administrativas necesarias para ello. Además se prevé la celebración de acuerdos bilaterales destinados a regular las obligaciones específicas de readmisión y retorno de estos inmigrantes.

El diálogo político puede desempeñar, también, un papel importante en las políticas de consolidación de la paz, prevención y resolución de conflictos. Y, en relación con ello, el Acuerdo de Cotonou establece que el diálogo pueda ser formal o informal, desarrollándose en un marco institucional o no, y, también, en distintos niveles, ya sea nacional, regional o subregional.

Un elemento esencial para el desarrollo de este diálogo es el de la necesaria coherencia de las políticas comunitarias y su incidencia sobre la aplicación del Acuerdo de Cotonou (art. 12). Estamos ante la afirmación expresa de un principio que informa toda la política de cooperación para el desarrollo de la UE, y cuyo respeto, en este ámbito concreto, se hace mucho más necesario, habida cuenta de la interrelación que en él se manifiesta entre la mencionada política y las políticas intergubernamentales, en concreto la Política Exterior y la Política Común de Seguridad y Defensa. También, aquí, tiene especial significado otro principio no explicitado en el articulado concretamente pero que sobrevuela igualmente toda la Política de cooperación para el desarrollo, me refiero al principio de complementariedad entre esta Política y las nacionales que despliegan los Estados miembros, puesto que a la hora de elaborar un diálogo político es necesario que los intereses europeos confluyan en una misma dirección so pena de debilitar la posición de la UE¹.

Atendiendo al principio de coherencia, se prevé que, cuando la UE en el ejercicio de sus competencias afecte a alguno de los objetivos de este Acuerdo, la UE deberá informar a los Estados ACP. A este efecto, la Comisión comunicará simultáneamente a la Secretaría de los Estados ACP sus propuestas en cuanto a las medidas tomadas, aunque, también, cuando sea necesario, los Estados ACP podrán demandar información.

Diálogo político sustentado en ideas como complementariedad y articulación, es un aspecto novedoso que puede cambiar el panorama de la cooperación, sólo la aplicación en el tiempo del mismo nos indicará el grado de eficacia que alcance, antes se deberán definir nuevas estrategias que permitan a la UE apoyar de manera más eficaz las reformas políticas en ciertos países ACP. Dimensión política que al introducirse en la cooperación pone el énfasis en el vínculo entre ayuda y logro de resultados, lo que, a su vez, plantea una serie de cuestiones previas, la primera es la de definir los criterios de los resultados y la evaluación de los mismos.

La violación de uno de los elementos esenciales de la cooperación puede constituir un motivo de suspensión de la ayuda y de la cooperación comercial con el país ACP concernido, de ahí la importancia de bien definir los procedimientos de adopción de estas medidas, y evitar toda sospecha de dobles raseros e interpretaciones subjetivas. La diferencia que introduce Cotonou en

1. Sobre estos principios he tenido la ocasión de reflexionar en mi trabajo, J.M. SOBRINO: "Los criterios de complementariedad y articulación en la aplicación de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, 1997.

la materia es que estas medidas ya no son unilaterales como en el caso de Lomé sino que se sustentan en un marco de diálogo y sobre un procedimiento que se pretende neutro y transparente y que, a priori, ofrece mayores garantías. Al tiempo que, como veíamos, da un mayor protagonismo y responsabilidad al Estado concernido. Aunque también, para los casos de urgencia particular, se establecen mecanismos unilaterales bajo la forma de medidas adecuadas que deben cesar desde que desaparecen las causas que justificaron su adopción. Estos procedimientos de consulta ya están siendo utilizados: así, por lo que se refiere a la cooperación con Costa de Marfil, como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos durante el periodo de transición democrática y la exclusión de un partido político de las elecciones presidenciales y legislativas en 2000, pusieron en marcha los mecanismos del art. 96 del Acuerdo de Cotonou, descendiendo la ayuda de 100 millones de euros a 10 millones². En otros casos, se plantean diferencias entre las Instituciones europeas: así por lo que respecta al Camerún, el Parlamento Europeo ha solicitado en mayo 2001 la apertura de consultas previstas en el art. 96, denunciando la práctica sistemática de torturas y desapariciones y ejecuciones extrajudiciales en este país, mientras que la Comisión europea ha estimado que la utilización de los procedimientos del art. 96 no está justificada en este caso³.

Junto a estas medidas el Acuerdo de Cotonou contiene otras medidas destinadas a sostener los esfuerzos de los países ACP a favor de los derechos humanos, la democratización, el fortalecimiento del Estado de derecho y el buen gobierno (arts. 9 y 33), y de este modo, la cooperación podría:

- Aportar un apoyo a las reformas políticas, institucionales y jurídicas;
- Luchar contra la corrupción;
- Ayudar a poner en marcha la reforma, la racionalización y la modernización del sector público,
- Promover la descentralización política, administrativa, económica y financiera;
- Sostener las instituciones necesarias para apoyar la economía de mercado,
- Reforzar las capacidades de los actores no gubernamentales;
- Reforzar las estructuras de información, de diálogo y de consulta entre los actores no gubernamentales y las autoridades nacionales, incluidos los niveles regionales;
- Reforzar las capacidades de los actores públicos y privados

2. Agence Europe, n°7973, 30 mai 2001, p. 10.

3. Agence Europe, n°7968, 19 mai 2001, p. 7.

Volviendo a la vinculación entre ayuda y resultado, o en lenguaje de la UE “la ayuda está para ayudar a los que se ayudan a sí mismos”, o de, otro modo, la ayuda debe ser más selectiva, y otorgarse sobre la base de las necesidades (indicadores objetivos de desarrollo) y de los méritos (indicativos cualitativos de resultados), hay que señalar que la UE y los Estados ACP (aunque estos con reticencia) parecen convencidos de que el derecho a la ayuda y las ayudas automáticas son reliquias del pasado y que elementos como los resultados en la utilización de las mismas deben ser tenidos en cuenta a la hora de concederlas. De ahí que ya desde el Convenio de Lomé IV-bis, criterios como méritos, penalización, sanción, suspensión, entran en juego para determinar el volumen, la naturaleza y las estrategias de la ayuda.

De este modo, el Acuerdo de Cotonou, toma como referencia para determinar la ayuda, por un lado criterios de necesidad, tal y como aparecen definidos en el Anexo IV del Acuerdo (ingresos por habitante, población, indicadores sociales, nivel de endeudamiento, déficit comercial...), y, por otro lado, criterios de resultado, determinados de manera objetiva y transparente (art. 3 del Anexo IV), tales como: progresos alcanzados en la realización de reformas institucionales; resultados del país en la utilización de los recursos; realización eficaz de las operaciones en curso; reducción de la pobreza; medidas de desarrollo duradero; o resultados en las políticas sectoriales y macroeconómicas. Estos resultados deben ser evaluados de manera flexible, descentralizada y participativa. Los programas indicativos nacionales y regionales serán sometidos a un examen operacional anual, así como a exámenes a medio camino y en la fase final a fin de adaptarlos a las circunstancias cambiantes y garantizar su buena realización. Esta evaluación se realizará con criterios y parámetros acordados por ambas partes e incluidos en cada programa indicativo.

Algunos aspectos plantean, no obstante, ciertas interrogantes como ha sido apuntado por los analistas de este problema, por ejemplo, la posibilidad de penalizar a los pobres, lo que puede llevar a incrementar su marginación; los países políticamente débiles, afectados por inestabilidad políticas, en los que los criterios de resultados podrían aumentar esta inestabilidad, etc.

Por otro lado, la estrecha relación entre las vertientes económica y política de la acción exterior de la UE y, en concreto, entre la PESC y la cooperación para el desarrollo, explican la razón por la que, en los primeros borradores de esta última Política elaborados con ocasión de la conferencia intergubernamental que precedió a la adopción del TUE, se pensara conectarla con la PESC. Y si bien tal solución no se retuvo al final, hay en cambio algunos indicios que favorecen esta conexión a lo largo del Tratado. Así en sus disposiciones comunes, por ejemplo, en el artículo 3, apartado 2, o en el artículo 2, apartado 2,

aparece como un elemento más de la identidad de la Unión en el ámbito internacional. Por lo demás, se pueden identificar ciertas vías de contacto tanto en el plano institucional como en el de los objetivos, a saber: defensa de los valores comunes y de los intereses fundamentales, fomento de la cooperación internacional, desarrollo y consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales (art. J, 11) y cohesión en la coordinación de las relaciones internacionales (arts. 11 y 12)⁴. Estos contactos se acrecientan en el terreno operativo; en este sentido, y en desarrollo de tal política, el Consejo ha definido una serie de posiciones comunes, en su mayoría de naturaleza técnica, afectando a países con los que la CE mantiene relaciones convencionales de cooperación (por ejemplo, Burundi, Ruanda⁵) y ha adoptado acciones comunes que, en algún caso, han finalizado con la adopción de sanciones económicas, lo que es posible dado que se ha incluido en el TCE una base jurídica específica -el art.228 A- para fundamentar dichas sanciones económicas (por ejemplo, contra Haití⁶, Sudán⁷ o Níger⁸) previstas en el marco de una acción común o una posición común definida en el contexto de la PESC. Estas sanciones aparecen también contempladas en el art. 73 G, 1º del TCE, respecto a determinados ámbitos de la cooperación⁹. Además son muy abundantes las declaraciones políticas que han tenido como objeto alguna situación afectando a los países en desarrollo con los que la CE mantiene relaciones de cooperación para el desarrollo¹⁰. Para citar, finalmente, otro ámbito donde la PESC y la Política de cooperación para el desarrollo aparecen

4. Esta vinculación PESC y Cooperación para el desarrollo se lleva a su máxima expresión en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, al incluir a ambas políticas dentro del Título V de la Parte III dedicado a la Acción Exterior de la UE. De lo que podría desprenderse que la cooperación para el desarrollo de la UE es una manifestación de su acción exterior o, en otras palabras, de su "política exterior".

5. En el momento de la definición de la estrategia respecto a Ruanda, p.e., se planteó, en sede de PESC, la cuestión de si una posición común cuyo objetivo era elaborar un planteamiento global de la política de la Unión respecto a un tercer país puede tener en cuenta y mencionar todos los aspectos de las relaciones con dicho país respecto de los cuales la Comunidad tendría competencias para adoptar medidas concretas. Esta cuestión recibió una respuesta, condición en buena medida de la coherencia de la acción de la Unión, en forma de "instrucciones" para la aplicación del artículo J.2 del TUE, en donde se destacaba la necesidad del pleno respeto de las competencias de la Comunidad y de las atribuciones de la Comisión.

6. P.e., Reglamento (CE) nº1263/94 del Consejo, de 30 de mayo de 1994, por el que se suspenden determinadas relaciones económicas y financieras con Haití (DO L 139, de 2 de junio de 1994, p.1).

7. P.e., Decisión del Consejo 94/165/PESC sobre la posición común adoptada sobre la base del artículo J.2 del TUE relativa a la imposición de un embargo de armas, municiones y equipo militar contra Sudán. DO L 75, 17 de marzo de 1994.

8. Las sanciones a este país, uno de los ejemplos más recientes, proceden de la condena por la UE. del golpe de Estado militar de enero de 1996 y condujo a la suspensión de la ayuda al desarrollo destinada a Níger durante un período de seis meses. A medida que la situación evolucionaba en el interior de este país la UE. fue examinando la posibilidad de levantar la sanción, reiniciando, finalmente la ayuda interrumpida, Agence Europe, nº6933, de 13 de marzo de 1997, p.7

9. "Si, en los casos contemplados en el artículo 228 A, se considerare necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 228 A, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimiento de capitales y sobre pagos respecto de los terceros países de que se trate".

10. Consejo de la Unión Europea: "Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea de 6 de abril de 1995", Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental (Vol. I Textos oficiales de las Instituciones de la UE), Luxemburgo, 1996, pp.69-71.

estrechamente imbricadas, cabe referirse al tema tan actual, sobre todo como consecuencia de los repetidos enfrentamientos militares en el Centro de África, de la prevención de los conflictos. La interrelación entre ambas Políticas ha sido puesta de manifiesto con ocasión de la Conferencia internacional sobre el papel de la Unión Europea en la prevención de los conflictos, desarrollada los 27 y 28 de febrero de 1997 en Ámsterdam¹¹. También ha retenido la atención de la Comisión que, por un lado, ha elaborado una propuesta tendente a desarrollar una Política Europea de prevención y resolución de conflictos¹², y, por otro lado, ha puesto especial énfasis en la necesidad de elaborar una estrategia global que permita una intervención coordinada a nivel político y a nivel de cooperación para el desarrollo¹³.

Esta exigencia de articulación entre la PESC y la cooperación para el desarrollo localizada en un "pilar comunitario" ha sido defendida por el Parlamento Europeo en su resolución sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la conferencia intergubernamental de 1996, de 17 de mayo 1995, al afirmar textualmente que "Debería haber una política exterior de la Unión Europea más eficaz en el marco del pilar comunitario, que integre la política comercial común, la política de cooperación para el desarrollo, la ayuda humanitaria y las cuestiones de política exterior y de seguridad común, y que aplique a nivel de la UE unas políticas de seguridad y defensa más definidas, con una estrategia común permanente dentro de las organizaciones internacionales responsables en la materia"¹⁴. El Tratado de Ámsterdam no se hizo eco de estas propuestas.

Además hay una serie de declaraciones, resoluciones y programas donde se pone especial atención en la vinculación entre desarrollo, seguridad y conflictos, valga citar, por ejemplo: "Informe del Secretario General y Alto Representante y de la Comisión en el que se dan recomendaciones concretas sobre el modo de mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión Europea en el ámbito de la prevención de conflictos" (14088/00), que se presentó al Consejo Europeo de Niza.

Por otro lado, los principios del artículo 11 del Acuerdo de Cotonou y el diálogo político de su artículo 8 ofrecen la posibilidad de atender a la prevención de conflictos en los países ACP. Un importante objetivo del diálogo político

11. Agence Europe, n°6926, de 3-4 de marzo de 1997, p.3

12. Commission Européenne: "L'Union européenne et le problème de conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà", SEC (96) 332.

13. Commission Européenne: Livre vert..., cit., p.45.

14. P.E.: Libro blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. Vol.I Textos oficiales de las Instituciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 1996, p.226.

es evitar en la medida de lo posible que las situaciones de dificultad o tensión política degeneren en conflictos armados. Para ello el diálogo deberá incluir intercambios de puntos de vista sobre las crisis y las situaciones de conflicto, esfuerzos de mediación y negociación y un apoyo a los procesos de paz. En caso de que tenga éxito, dicho diálogo político con arreglo al artículo 8 disminuirá las posibilidades de que la situación se degrade hasta el extremo de que la UE tenga que recurrir a las consultas con arreglo al artículo 96.

No obstante, cuando se aplica el artículo 96 debido a una violación de los elementos esenciales (respeto de los derechos humanos, principios democráticos y Estado de Derecho), el proceso de consulta permite a la UE enviar mensajes políticos fuertes y tratar de hallar soluciones aceptables. El caso de Costa de Marfil es instructivo: el procedimiento se reinició en febrero de 2001 y se creó un comité para que la UE, conjuntamente con las autoridades marfileñas, pudiera supervisar toda medida adoptada, con vistas a favorecer un planteamiento cooperativo.

En relación con ello, me parece conveniente el hacer un uso más sistemático del diálogo político cuando una crisis parezca inminente. Dicho diálogo deberá basarse en una línea política fuerte. Deberá ser más específico, flexible en cuanto a los plazos y más enérgico que en el pasado. Si el diálogo no prospera se pasa al uso de sanciones. Generalmente se imponen sanciones cuando estallan conflictos con objeto de impedir que un “destinatario” (es decir, un país, un partido o una entidad) prolongue o incremente la violencia; estas sanciones suelen incluir las armas y otros materiales de guerra, los ingresos de exportación, el capital extranjero, otros productos y tecnología importados, o condiciones preferentes de viaje. Otros tipos de sanciones, como la negación de visado o la reducción de la representación diplomática, suelen utilizarse para transmitir un claro mensaje político. No obstante, debería reflexionarse, aún más, sobre el modo de utilizar las sanciones con carácter preventivo para privar a un beligerante potencial de los medios para iniciar un conflicto. Muchos regímenes de control de las exportaciones (relativos a la energía atómica, los misiles, la producción química, las pequeñas armas, etc.) constituyen de hecho un tipo de sanción preventiva.

El problema que se deriva de todo ello es que, con frecuencia, pagan justos por pecadores. Para evitarlo y con objeto de individualizar a los destinatarios de las sanciones preventivas (“sanciones inteligentes”) y minimizar, así, el sufrimiento de la población, sería necesario efectuar un riguroso análisis preliminar. En este sentido, los “Indicadores de conflictos potenciales” serían útiles pues facilitarían el determinar quienes son capaces de iniciar un conflicto y analizar su base de poder real o potencial.

La utilización de tales indicadores nos mostraría hasta qué grado la comunidad internacional podría impedir realmente el desarrollo o la consolidación de esa base de poder, para después tratar de impedir su acceso a los mercados de productos, capital, tecnología y otros activos materiales o inmateriales. Ahora bien, y dado que las sanciones producen a menudo graves perturbaciones económicas, cuando se considere la posibilidad de recurrir a ellas habrá que sopesar las posibles ventajas políticas en relación con el perjuicio económico efectivo que puedan infligir. Y, en todo caso, estas contramedidas deben ser conformes al Derecho internacional y, entre otras cosas, deberán ser, por tanto, proporcionales.

La condicionalidad de la ayuda de la UE a los países no desarrollados como instrumento de prevención de conflictos

La UE ha constatado cómo en los casos de ayuda económica o humanitaria existe el riesgo de que ésta se utilice indebidamente y que, de manera directa o indirecta, se use para fines bélicos, de rearme y que no beneficie a la población civil. Por ello, se ha puesto énfasis en la necesidad de las tareas de supervisión y de un seguimiento continuo y estrecho por parte de la delegación de la UE de toda ayuda y en especial aquella que se preste a los países que se encuentran enfrentados a un conflicto. Para hacer ello posible, la UE está dotando a sus delegaciones del personal y de los conocimientos especializados necesarios para satisfacer estas misiones

Frente a los riesgos de desviación de la ayuda, la UE ha comenzado a introducir factores de condicionalidad en la misma, relacionando ésta con la buena administración, el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho y el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los países vecinos. Cuando estos requisitos no son debidamente respetados, se introducen una serie de mecanismos de corrección que pueden llevar, incluso, a la suspensión de la ayuda. Pero tal decisión deberá ser transparente, equilibrada, proporcionada y coherente.

En este orden de cosas, cabe observar cómo la UE está acudiendo a un enfoque integrado de incentivos y sanciones como mejor estrategia para ejercer presión sobre un país tercero. En tales casos, las sanciones sólo deberían aplicarse cuando hayan fracasado los incentivos¹⁵. En esta línea, la UE, en el marco del

15. En esta línea, el 26 de febrero de 2001, el Consejo amplió el acceso al mercado comunitario sin derechos de aduana ni contingentes a todos los productos de los países menos desarrollados, salvo las armas (iniciativa "todo menos las armas").

Acuerdo de Cotonou, está instando los Estados ACP a ser más transparentes en la presentación de sus presupuestos de seguridad y defensa, al tiempo que se está obrando para definir un techo para el gasto militar, por encima del cual no se facilitaría ayuda, y, también, un sistema de control eficaz de los movimientos y el comercio en los mercados paralelos.

Otras medidas que se avanza dentro de esta nueva estrategia de la UE son la posibilidad de imponer sanciones «inteligentes», entendiéndose como tales, por ejemplo, la denegación de algunos visados, la congelación de activos, la limitación de la cooperación militar (incluidas las exportaciones de armas) o las relaciones comerciales, que parecen ser más eficaces por ir dirigidas contra la clase dirigente y no contra la población civil.

Desde la perspectiva de la articulación, esta estrategia busca que las instituciones competentes de la UE y los Estados miembros introduzcan controles comunes sobre los agentes de intermediación y tráfico de armas. En relación con ello se ha avanzado que tales agentes deberían estar registrados en su Estado miembro y deberían tener que solicitar una licencia para cada transacción que organicen. Igualmente, apoya el establecimiento de unos controles y un seguimiento efectivos comunes del uso final de las armas, en el que estarían incluidos los países candidatos a la adhesión y los países asociados. Finalmente, y desde la óptica tradicional europea, que ha sido el priorizar las relaciones de la UE con otras organizaciones regionales, se apunta por incrementar la ayuda financiera y técnica a los programas que abordan la proliferación y el tráfico ilícito de armas de pequeño calibre en las regiones afectadas (como los que actualmente están en curso en la CEDEAO, el Cuerno de África y la región de los Grandes Lagos, así como en la SADC).

La fungibilidad de la ayuda hace difícilmente controlables sus desviaciones, de ahí la necesidad de que la UE mejore sus actuales mecanismos de control presupuestario con objeto de evitar que se desvíen fondos hacia las actividades bélicas, y que en tales mecanismos participen, también, el sector privado u organismos financieros internacionales. El objetivo sería obtener de los países ACP firmes garantías de que la financiación comunitaria no se desviará hacia fines bélicos, como mecanismos de control en acuerdos financieros tipo o acuerdos sobre esta cuestión en reuniones bilaterales y multilaterales a través de un sistema flexible de programación y supervisión.

Por otro lado, la conclusión de los conflictos armados no resuelve en muchos casos la situación, sino que surgen otros nuevos difíciles de gestionar. En este sentido, sería necesario, por ejemplo, prever medidas de apoyo para las tropas en retirada para evitar daños a la población local, el medio ambiente y las

infraestructuras. La desmovilización de los ex combatientes es una carga pesada para las endebladas sociedades donde deben reintegrarse, lo que requiere una financiación continua y que los programas de desmovilización se sitúen en el contexto de los programas de desarrollo económico y social del país y en el marco de un programa de reforma del sector de la seguridad que incluya a la policía, las fuerzas armadas y los órganos judiciales.

En muchos casos, han sido organizaciones regionales del entorno donde se produce el conflicto armado, las que han jugado un papel fundamental en su solución, por ello parecería conveniente destinar una ayuda a las mismas, tanto en su labor de eliminación de conflictos como en su actuación previniéndolos. En este sentido, la UE está prestando apoyo al mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos de la UA, al mecanismo de prevención de conflictos de la ECOWAS, al proceso de paz de Lusaka en la República Democrática del Congo (por medio de la SADC) y a las negociaciones de paz de Burundi, etc.

En definitiva la condicionalidad de la ayuda muestra la interacción entre una serie de elementos que pueden facilitar que la ayuda comunitaria contribuya al objetivo global de prevención de conflictos y a los esfuerzos internacionales en las situaciones de post-conflicto.

Consideraciones finales

Los conflictos armados internos e internacionales son enemigos del desarrollo, su impacto en las economías de los países pobres es brutal, hundiéndolos más si cabe en la pobreza, desestructurándolos política, social y económicamente. Y, en muchos casos, expulsándolos del circuito económico internacional.

Las políticas de cooperación para el desarrollo deben tener como uno de los objetivos fundamentales el prevenir estos conflictos, introduciendo medidas sancionatorias para aquellos regímenes que conculquen los derechos fundamentales, el Estado de derecho y se alejen de las prácticas de la buena administración pública. También, incorporando medidas destinadas a favorecer sistemas democráticos, legítimos y transparentes. Y, finalmente, incluyendo medidas de control y seguimiento, de manera a evitar una mala utilización de la ayuda al desarrollo. Todo ello conduce a que se introduzcan elementos de condicionalidad en la cooperación para el desarrollo.

La introducción de estos elementos se ha producido de forma especialmente llamativa en la Política de cooperación para el desarrollo de la UE. Ello y la

afirmación de la necesidad de mejorar la articulación entre esta Política y la PESC/PCSD son los rasgos más destacados de la actividad exterior, en este ámbito, de la UE. Lo que convierte a esta organización en uno de los principales sujetos a la hora de vincular la seguridad al desarrollo, como lo van probando las distintas acciones que adopta en este terreno.

De este modo la UE está centrando, en los países con un potencial de conflictos, la ayuda exterior en el establecimiento (o restablecimiento) de un entorno político favorable (por ejemplo, el apoyo a la democracia, el Estado de derecho, la sociedad civil, la independencia de los medios de información, la igualdad entre los sexos, etc.). En ciertos casos se ha involucrado en la reforma del sector de la seguridad. Y, en otros, cuando un país sale de un conflicto, ha buscado contribuir a la consolidación de la paz por medio de programas específicos tales como los programas de rehabilitación.

Además de esta actuación preventiva, parece necesario que la UE potencie su capacidad de respuesta rápida en caso de que un país concreto entre en una situación de conflicto y, para ello, debería mejorar su sistema de alerta rápida y utilizar el abanico de posibilidades del que ahora dispone, que va desde el diálogo político hasta los representantes especiales, incluidos, en el futuro, los mecanismos de gestión de crisis civiles. Algunos de estos instrumentos están consolidados, otros aún no. Pero unos y otros deben ser complementarios de los utilizados por los Estados miembros y viceversa. Y ambos, en todo caso, deben ser respetuosos del Derecho internacional y, en particular, de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, la paz y la estabilidad no van a poder existir si la mayoría de la población del planeta vegeta en la miseria y la minoría impone a través de un control absoluto de los medios de información y difusión un orden cultural acuñado a imagen y semejanza de un modelo de civilización y unos valores propios a un mundo avanzado con los que difícilmente podrán identificarse los pueblos subdesarrollados.