

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR *

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Competencia comunitaria en cooperación al desarrollo: 2.1. Fundamento jurídico: A) *Principios y objetivos*. B) *Competencia compartida Comunidad-Estados miembros*. C) *Coherencia sectorial entre políticas comunitarias*. D) *Instrumentos jurídicos*. 2.2. La financiación de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo: A) *Presupuesto comunitario*. B) *El Fondo Europeo de Desarrollo*. C) *El Banco Europeo de Inversiones*. 3. Organización de la gestión de la política comunitaria de cooperación al desarrollo. 4. Instrumentos de la política comunitaria de desarrollo: 4.1. Apoyo a programas de desarrollo: A) *Apoyo a los programas de ajuste estructural*. B) *Sistemas de estabilización de exportaciones (Stabex y Sysmin)*. 4.2. Préstamos. 4.3. El sistema comunitario de preferencias generalizadas. 5. Acciones temáticas: 5.1. Ayuda alimentaria. 5.2. Ayuda humanitaria. 5.3. Apoyo a las organizaciones no gubernamentales. 5.4. Sectores específicos («ayuda por proyectos»). 6. Acciones geográficas: 6.1. Las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). 6.2. Países del Mediterráneo y de Oriente Medio. 6.3. Asia y América Latina. 6.4. Europa Central y Oriental (PECO). 6.5. Los Nuevos Estados Independientes (NEI). 6.6. Los países y territorios de ultramar. 7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea aporta más de la mitad de la ayuda pública al desarrollo en el mundo y, para muchos de los países que se benefician de esta ayuda, constituye además su principal socio comercial. Esto evidencia la interrelación entre la Política Comercial comunitaria y la Cooperación al Desarrollo, a la que algunos consideraron inicialmente la proyección política externa de una Comunidad Económica Euro-

* Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

pea que limitaba su acción exterior a las relaciones comerciales. Cuando el Tratado de Maastricht alumbró la Política Exterior y de Seguridad Común, los objetivos y los instrumentos jurídico-políticos de ésta sirvieron para afirmar la autonomía de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo, si bien en la concepción del Consejo tanto la cooperación al desarrollo como la política comercial no son más que unos medios al servicio de la PESC.

Esta interrelación se manifiesta, igualmente, en el propio seno de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo. Así, esta política no duda en recurrir a instrumentos comerciales (*v.gr.*, el sistema de preferencias generalizadas) ni en establecer objetivos políticos (*v.gr.*, programas de apoyo a las instituciones, a la democratización y a los derechos humanos).

El origen de esta Política hay que buscarlo en los intereses particulares de los Estados miembros que crearon las Comunidades Europeas. Aquellos, en efecto, arrastraban bien unos territorios coloniales, bien unas vinculaciones históricas, políticas y económicas con países que acababan de acceder a la independencia. La solución más delicada comprendía a éstos últimos, para los cuales el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea creó un régimen de asociación y a los que dio en denominar «Países y Territorios de Ultramar» (PTU), razón por la cual la acción de las Comunidades respecto a estos países desborda la perspectiva meramente de cooperación al desarrollo para incardinarse más bien en la Política Comercial. No obstante, por razones de sistemática, se hará referencia a ellos al final de este capítulo.

La singularidad histórica, política y económica de la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar llega al extremo de venir recogida en un Título específico de la Constitución Europea (el IV), afirmando también así su individualidad y definitiva emancipación con respecto a la que el Tratado Constitucional califica como «*Acción Exterior de la Unión Europea*» (Título V), uno de cuyos ámbitos es la «*Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria*» (Capítulo IV), donde se incardinaría, en sentido estricto, la «*Cooperación para el Desarrollo*» (Sección I)¹, singularizándose formalmente la «*Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países*» (Sección II)² y la Ayuda Humanitaria (Sección III)³.

De las herencias coloniales, tendencialmente sometidas a un proceso de independencia, surge el núcleo de la cooperación al desarrollo de las Comunidades Europeas. Éste será el integrado por los países de África-Caribe-Pacífico (países ACP). En la década de los setenta esta aproximación puramente geográfica a la cooperación al desarrollo no sólo se ve sometida a un proceso de ampliación regional (América latina y Asia) sino que también ve aumentada su radio de acción por una nueva perspectiva de actuación, la temática u horizontal (primera de todas, la ayuda ali-

¹ Artículos III-316 a III-318.

² Artículos III-319 a III-320.

³ Artículo III-321.

mentaria), lo que lleva a una *universalización* de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo, hasta aquel momento limitada a unos escenarios geográficos establecidos políticamente. Tales acciones temáticas terminaron así por atribuir una vocación mundial a una Política pensada desde parámetros regionales, lo que explica las múltiples tensiones en su concepción y gestión⁴.

Por otra parte, la evolución de la situación internacional también incide de forma directa en el desenvolvimiento de la Política comunitaria de cooperación al desarrollo, al abrir nuevos espacios geográficos antes vedados (los Nuevos Estados Independientes –ex URSS– o los países de Europa del Este) con nuevos objetivos (ampliación de la Unión Europea, estabilidad, democratización, etc.)⁵.

2. COMPETENCIA COMUNITARIA EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO

2.1. Fundamento jurídico

Antes del Tratado de Maastricht, las Comunidades Europeas carecían de una base jurídica específica para la actuación que materialmente aquellas llevaban a cabo en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Invocaban, para ello, los antiguos artículos 238 para el Convenio de Lomé (países ACP) y los acuerdos de asociación, el artículo 113 para el Sistema de Preferencias Generalizadas o el socorrido 235 (actual 308) para la asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo de Asia y América Latina. De tal forma que, cuando en 1992 se añaden los artículos 130U a 130Y (actualmente, tras Amsterdam, 177 a 181), éstos no harán sino codificar en gran medida un acervo específico consolidado a lo largo de varios decenios. No obstante, también pretenden responder a las grandes fallas que precisamente se habían observado: la coherencia interna de las políticas comunitarias y la adecuada coordinación y complementariedad entre las Comunidades y los Estados miembros.

Finalmente, la constitucionalización de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo se produce sin traumatismos, aunque su incardinación formal en la Acción Exterior de la Unión va a mediatizar e incluso complicar su funcionamiento, al tiempo que su fragmentación –al desgajarse la ayuda humanitaria y la cooperación económica, financiera y técnica– plantea nuevos retos de concepción y ejecución.

⁴ Vid. ARTS, K. y DICKSON, A.K. (eds.), *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, Manchester University Press, Manchester/Nueva York 2004.

⁵ Vid. SANTISO, C.: «Reforming European Foreign Aid: Development Cooperation as an Element of Foreign Policy» en *EFA Rev.*, n. 7, 2002, pp. 401-422.

A) Principios y objetivos

Hoy día, los objetivos de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo vienen establecidos en el artículo 177 TCE. Aunque el primer párrafo no los mencione expresamente como tales objetivos, sí se señala que esta Política favorecerá, en primer lugar, el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos; en segundo lugar, la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; y, en tercer lugar, la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo. Es, en cambio, el apartado segundo del artículo 177 el que expresamente establece que *«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 el objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales»*.

Como puede observarse, estos son más bien principios que mediatizan políticamente la lógica propia de la cooperación al desarrollo. De ahí que el Consejo y la Comisión⁶ proclamaran que el principal objetivo de la política de desarrollo de la Comunidad debe ser reducir la pobreza, para llegar a eliminarla con el tiempo, si bien este objetivo implica apoyar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, fomentar la integración progresiva de los países en vías de desarrollo en la economía internacional y querer luchar contra las desigualdades existentes. Esta prioridad ha sido consagrada en el Tratado Constitucional, al indicar que el objetivo principal de la política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo «será la reducción y, finalmente la erradicación de la pobreza», ampliando transversalmente su eficacia al establecer 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» (art. III-316).

Sin embargo, la creación por el Tratado Constitucional de un Título denominado «Acción Exterior de la Unión» y la incardinación de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo en él, hace que se proyecten sobre ésta todos los objetivos y principios de aquel. So pena de caer en la redundancia, resulta necesario hacer mención de dichos principios y objetivos en este momento con objeto de aprehender adecuadamente las amplias perspectivas que se abrirían a la Política Europea de Cooperación para el Desarrollo a partir de la entrada en vigor de la Constitución Europea.

Desde el punto de vista de los principios generales de la acción exterior de la Unión, la vocación europea de fomentar los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación determina la asunción de aquellos por la Política Europea de Cooperación para el Desarrollo: democracia, Estado de Derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el

⁶ *Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la Política Comunitaria de Desarrollo*, Bruselas 10 de noviembre de 2000, Sesión nº 2304 del Consejo.

respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

Como objetivos generales de la acción exterior de la Unión, la Política Comunitaria de Cooperación para el Desarrollo deberá:

- 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.

B) Competencia compartida Comunidad-Estados miembros

La aplicación del principio de subsidiariedad en este ámbito ha sido recordado por el Tribunal de Justicia, que considera que los Tratados han atribuido esta competencia a la Comunidad de forma compartida con los Estados miembros, lo cual, si bien le permite desarrollar su propia política autónoma comunitaria, no le autoriza a desentenderse de las actuaciones nacionales⁷. La traducción de la subsidiariedad en la política de desarrollo es la **complementariedad** de la acción de la Comunidad y de los Estados miembros.

El artículo 177.1 TCE proclama, ya de entrada, que la política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros. Para ello, el artículo 180 TCE impone a la Comuni-

⁷ Sentencias de 2 de marzo de 1994, asunto C-316/91, caso *Parlamento/Consejo*, Rec. p. 1-653 y de 3 de diciembre de 1996, asunto C-268/94, caso *Portugal/Consejo*, Rec. p. 1-6177.

dad⁸ y a los Estados miembros la obligación de coordinar sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y de concertar sus programas de ayuda, incluso en el marco de organizaciones internacionales, posibilitando el emprender acciones conjuntas. Ello no empece a que, si fuere necesario y conforme a la articulación de la ejecución descentralizada vía Estados miembros del Derecho Comunitario, éstos contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios.

El objetivo de esta complementariedad es doble: mejorar la eficacia de la ayuda europea al contribuir a una mejor utilización de los recursos financieros y humanos, por un lado, y proporcionar una mayor visibilidad a la Unión Europea, lo que contribuye a mejorar su dimensión política, por otro⁹. En cualquier caso, su puesta en práctica resulta sumamente complicado, pues los Estados miembros conciben esta coordinación como una información sistemática llevada a cabo por la Comisión, pero sin reciprocidad, o como un instrumento de control por parte de los Estados miembros de las actividades de la Comisión. Lo cual no hace sino poner una vez más de manifiesto la falta de voluntad política de los Estados miembros, toda vez que sus políticas nacionales al respecto se encuentran taradas por los propios intereses políticos, culturales, históricos y económicos.

C) Coherencia sectorial entre políticas comunitarias

Conforme al art. 178 TCE, la Comunidad tendrá en cuenta los objetivos de la política comunitaria de cooperación al desarrollo a la hora de la aplicación del resto de políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo. Si la complementariedad podía ser considerada un factor externo hipotecado por la voluntad de los Estados, la coherencia de la políticas comunitarias con incidencia en la cooperación al desarrollo es un factor interno paradójicamente igual de difícil de asegurar. Y es que, como decíamos al inicio, la cooperación al desarrollo presenta en su interior objetivos e instrumentos de naturaleza política o comercial que, en sí mismo considerados y gestionados por unidades administrativas diferentes, suponen un elemento distorsionador en la aplicación y en la consecución de la eficacia de esta política.

D) Instrumentos jurídicos

Los instrumentos jurídicos que el Tratado de la Comunidad Europea atribuye a ésta para la consecución de los objetivos establecidos respecto a la política de desa-

⁸ Según el art. 180.2 TCE, «la Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación» entre Comunidad y Estados miembros.

⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la *Complementariedad de las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo*, COM(1999)218, Bruselas 6 de mayo de 1999.

rollo son de dos clases: primero, legislación derivada adoptada por las Instituciones; segundo, acuerdos de naturaleza convencional.

Según el artículo 179, el Consejo, por mayoría cualificada, «adoptará las medidas necesarias» para el logro de los objetivos señalados en el Tratado para la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Aunque el inciso final del primer apartado del citado artículo mencione que esas medidas podrán adoptar la forma de *programas plurianuales*, esta posibilidad tan sólo constituye una manera de distribuir, desde el punto de vista de la gestión y sobre todo del presupuesto, la actuación comunitaria que, evidentemente, deberá ser adoptada mediante un acto típico de legislación comunitaria (básicamente, reglamentos en este sector).

Las necesidades de actuaciones convencionales reciben cobertura en el artículo 181 TCE. Así, en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes, en cuyo caso esta cooperación podrá ser objeto de acuerdos entre la Comunidad y las terceras partes interesadas, que se celebrarán conforme al procedimiento general interno regulado en el artículo 300 TCE. Estas previsiones suponen el abandono de la unanimidad, aunque, como acertadamente señala GONZÁLEZ ALONSO, esta afirmación debe matizarse «al menos por lo que se refiere a determinados instrumentos convencionales concluidos en los últimos años sobre la base de una pluralidad de disposiciones del Tratado, entre las que continúa figurando el antiguo artículo 235, o bajo la forma de acuerdos mixtos. Lo cual, unido al hecho de que una parte muy significativa de la política convencional de cooperación al desarrollo se articula jurídicamente a través del modelo de acuerdo de asociación previsto por el artículo 310 (antiguo 238), que también supone la unanimidad, limita notablemente la operatividad real de la mayoría cualificada en este campo»¹⁰.

2.2. La financiación de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo

La financiación de la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo se hace con cargo a tres fuentes distintas: el presupuesto comunitario; el Fondo Europeo de Desarrollo; y los recursos del Banco Europeo de Inversiones. Indicar, asimismo, y con carácter previo, que las previsiones financieras destinadas a la cooperación al desarrollo (compromisos) no se corresponden con el montante real empleado, pues existe un gran desfase entre los créditos comprometidos y los efectivamente gastados.

A) Presupuesto comunitario

En el período 1996-1998, las tres cuartas partes de la ayuda exterior de la Comunidad Europea han descansado sobre el presupuesto comunitario, lo que supone una

¹⁰ GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «La Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo» en VV.AA. *Derecho Comunitaria Material*, McGraw Hill, Madrid 2000, p. 443.

opción política clara para hacer de él el principal instrumento financiero de la cooperación al desarrollo (diez años antes, el presupuesto comunitario apenas sí suponía el 36% de la ayuda exterior). Así lo decidió el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre 1992), que decidió que el porcentaje a cargo del presupuesto comunitario pasase de 4.450 millones de euros en 1993 a 6.200 millones en 1999, lo que supone un aumento del 40%. En cuanto a su destino, tan sólo señaló que anualmente se afectasen 200 ó 300 millones de euros para responder a situaciones de urgencia y 300 millones para un Fondo de garantía de préstamos para créditos concedidos a terceros países. La Cumbre de Cannes (junio 1995) fue, posteriormente, determinante en la fijación de destinos, lo cual se ha reflejado en los nuevos flujos de ayuda destinados a los países de Europa Central y Oriental (PECO) y a los nuevos Estados independientes que anteriormente integraban la Unión Soviética (NEI), a través de los programas PHARE y TACIS, respectivamente.

La Agenda 2000 ha establecido un nuevo marco financiero para los años 2000-2006. Se prevén siete rúbricas en el presupuesto comunitario que cubren, entre otros aspectos, la acción exterior, las reservas y la ayuda preadhesión. La acción exterior aumentará ligeramente su porcentaje durante el período de referencia, pasando de 4.450 millones de euros en el año 2000 a cerca de 6.000 millones de euros en el 2006. Por su parte, las reservas para la ayuda de urgencia y para el Fondo de garantía de préstamos continuarán al mismo nivel, esto es, 200 millones de euros cada uno. Finalmente, la ayuda previa a la adhesión se fija en 3.120 millones de euros por año, que serán repartidos entre los instrumentos agrícolas (520 millones por año), los instrumentos estructurales previos a la adhesión (1.040 millones por años) y el programa PHARE.

B) El Fondo Europeo de Desarrollo

Siguiendo a la Profesora FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹¹, el Fondo Europeo de Desarrollo es un instrumento financiero distinto del presupuesto general y que no tiene personalidad jurídica. La función de este Fondo es financiar, en coordinación con el Banco Europeo de Inversiones, las ayudas al desarrollo que afectan a los países ACP mediante la concesión de subvenciones, ayudas, préstamos y operaciones de capital-riesgo a los países beneficiarios.

El Fondo Europeo de Desarrollo obtiene su financiación directamente de contribuciones de los Estados miembros. El IX Fondo Europeo de Desarrollo¹², establecido al amparo del Convenio de Cotonou de 23 de junio de 2000, señala un montante

¹¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: «La financiación comunitaria» en VV.AA., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid 2000, p. 302.

¹² Reglamento financiero, de 27 de marzo de 2003, aplicable al noveno Fondo Europeo de Desarrollo (DO n. L 83, de 1 de abril de 2003, p. 1).

de 13.800 millones de euros¹³, que se unen a los 9.900 millones restantes del VIII Fondo. La primera cantidad es satisfecha por las aportaciones de los Estados miembros, que no son proporcionales a su participación en el presupuesto comunitario, pues aquella se corrige en función de la tasa de retorno de la que se benefician los propios Estados miembros a través de la adjudicación a empresas de sus países de contratos y proyectos financiados con el Fondo.

Contribuciones de los Estados miembros al IX Fondo Europeo de Desarrollo¹⁴ <i>(en millones de euros)</i>	
Bélgica	540,96
Dinamarca	295,32
Alemania	3223,68
Grecia	172,50
España	805,92
Francia	3353,40
Irlanda	85,56
Italia	1730,52
Luxemburgo	40,02
Holanda	720,36
Austria	365,70
Portugal	133,86
Finlandia	204,24
Suecia	376,74
Reino Unido	1751,22

El carácter intergubernamental de esta financiación no excluye la gestión comunitaria de la Comisión, si bien la ejecución del Fondo Europeo de Desarrollo se encuentra sometida a un reglamento financiero específico¹⁵.

¹³ De los cuales, 175 millones serán destinados a los Países y Territorios de Ultramar y 125 se los reserva la Comisión para cubrir los gastos derivados de la gestión del Fondo.

¹⁴ *Acuerdo interno (00/770/CE) entre los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación y administración de la ayuda comunitaria con arreglo al protocolo financiero del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico y la Comunidad Europea y sus Estados miembros firmado en Cotonou (Benin) el 23 de junio de 2000 y a la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la cuarta parte del Tratado CE, de 14 de septiembre de 2000 (DO n° L 317, de 15 de diciembre de 2000, p. 355).*

¹⁵ Sentencia de 2 de marzo de 1994, asunto C-316/91, caso *Parlamento/Consejo*, Rec. p. I-653.

C) *El Banco Europeo de Inversiones*

Los préstamos de la Comunidad Europea son gestionados por el Banco Europeo de Inversiones y tienen un doble origen. Por un lado, los préstamos son financiados por los recursos propios del Banco Europeo de Inversiones –producto de los préstamos del Banco en el mercado de capitales– y sus condiciones de otorgamiento son semejantes a las que se aplican a los préstamos a los Estados miembros de las Comunidades. Por otro lado, el Banco gestiona financiación de capital-riesgo¹⁶ en favor de los países ACP y del Mediterráneo, provenientes, respectivamente, del Fondo Europeo de Desarrollo y del presupuesto comunitario. Esta financiación puede ser concedida como capital propio o como capital-riesgo o, más frecuentemente, como préstamos en condiciones preferentes. El capital-riesgo se otorga principalmente a los países más pobres que no pueden soportar una nueva deuda externa.

Entre 1986-1998, el Banco Europeo de Inversiones ha gestionado un total de 6.700 millones de euros en préstamos concedidos a los países en desarrollo. Más del 70% de estos préstamos provenían de recursos propios del Banco, mientras que el resto, otorgado como capital-riesgo, procedía del Fondo Europeo de Desarrollo (1.700 millones) y del presupuesto comunitario (208 millones). En cuanto a su destino, cerca de la mitad (46%) de los préstamos concedidos a los países ACP fue financiada por el Fondo Europeo de Desarrollo como capital-riesgo. Los préstamos otorgados a los países mediterráneos y de Oriente Medio se elevaban a 1.600 millones de euros y en su mayor parte fueron financiados sobre los recursos propios del Banco. Asia y América Latina apenas sí han conseguido préstamos no preferenciales en un montante no superior a 900 millones y los países de Europea Central y Oriental tan sólo han recibido 214 millones de euros.

3. ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO¹⁷

La gestión de la Política comunitaria de cooperación al desarrollo corre a cargo de la Comisión. Ahora bien, en el interior de ésta son varias las unidades que tienen encomendadas funciones con repercusión en este sector, lo que origina nu-

¹⁶ «Es éste un mecanismo mucho más flexible, dirigido fundamentalmente a financiar actividades de desarrollo en el sector privado, y que permite, por ejemplo, apoyar una iniciativa mediante un préstamo cuyo reembolso queda subordinado a la previa satisfacción de todas las demás deudas contraídas por el prestatario, o condicionado a una evolución satisfactoria del proyecto financiado»: GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *La política comunitaria ... op. cit.*, p. 445.

¹⁷ Vid. LEÓN LORA, J.R.: «La reforma de la Administración de las Relaciones Exteriores de la Comisión en el marco de la reforma global de la Administración comunitaria» en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, n. 3, 2002, pp. 381-393.

merosas disfuncionalidades que han intentado ser paliadas a través de continuadas reorganizaciones de los servicios administrativos concernidos. Así, hasta 1985 toda esta política era responsabilidad de la Dirección general para el desarrollo, pero en esa fecha la ayuda en favor de Asia, América latina y el Mediterráneo fue confiada a una Dirección general, de contenido político, que heredó la antigua DG VII (política exterior). Se consolidan, así, la Dirección General VIII (Desarrollo), con competencia sobre las relaciones con los países ACP y sobre la ayuda alimentaria, y la DG I, relaciones exteriores Norte-Sur y relaciones con la Europa oriental y los países de la antigua Unión Soviética, lo que, *a posteriori*, implicaba los programas PHARE y TACIS.

De esta forma, las unidades administrativas (Direcciones Generales y servicios asimilados) que, en el seno de la Comisión, ostentan responsabilidades en materia de cooperación al desarrollo son diversas.

La **Dirección General de Desarrollo** se ocupaba tradicionalmente de las relaciones exteriores con los países ACP (incluida, desde 1997, África del Sur) y los veinte países que integran los países y territorios de ultramar. Ejecutaba, por lo tanto, las sucesivas Convenciones de Lomé, pero su ámbito geográfico también se extendía a todos los países en desarrollo merced a diferentes líneas presupuestarias que tenía atribuidas, como la ayuda alimentaria no urgente y la cofinanciación de las organizaciones no gubernamentales. El sucesor del último Convenio de Lomé es el actual Convenio de Cotonou, de 23 de junio de 2000, cuyo seguimiento así como la gestión del IX Fondo Europeo de Desarrollo que lleva consigo se ha encomendado ahora a EuropeAid, quedando en la Dirección General de Desarrollo únicamente el diálogo político y aspectos más colaterales.

De ahí que los cometidos de la Dirección General de Desarrollo hayan variado, aunque geográficamente su competencia se siga extendiendo a los países ACP y los países y territorios de ultramar. A partir de ahora se encarga de la coordinación de las políticas comunitarias (de cooperación al desarrollo, de política comercial y de relaciones políticas) en las zonas geográficas que tiene encomendadas, esto es, aquellas que no corresponden a la Dirección General de Relaciones Exteriores. Además, una función muy importante de esta Dirección General es la programación de toda la cooperación al desarrollo a través de los denominados «PIN» (programas indicativos nacionales) y los programas plurianuales o sectoriales, lo que supone la planificación estratégica de la cooperación con cada país, definiendo qué sectores van a apoyarse en cada país en función de las prioridades políticas (por ejemplo, para los países ACP las prioridades políticas van encaminadas a la lucha contra la pobreza más aguda, contra el SIDA, etc.). Finalmente, la Dirección General de Desarrollo también debe procurar el mantenimiento de relaciones políticas cordiales, que puede suponer desde el otorgamiento de garantías de ayuda de urgencia o estructural hasta un diálogo en materia de seguridad.

Bajo la responsabilidad del mismo Comisario que se encarga de la Dirección General de Desarrollo, nos encontramos con un servicio especializado de la Comi-

sión¹⁸, la **Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea**, conocida comúnmente como ECHO¹⁹. Creada mediante una Decisión de la Comisión de 6 de noviembre de 1991, ECHO empezó a funcionar el 1 de marzo de 1992. La función de esta Oficina es, básicamente, ejecutar el Reglamento sobre la ayuda humanitaria²⁰ y consiste en prestar asistencia y socorro urgentes a las víctimas de catástrofes naturales o de conflictos fuera de la Unión Europea. Con un presupuesto en el año 2000 de 473 millones de euros, la Oficina es capaz de movilizar rápidamente socorro material en forma de productos (bienes de primera necesidad, material médico, comida, medicamentos, carburante) o en forma de servicios (equipos médicos, equipos de tratamiento de aguas, apoyo logístico).

En 1998 se creó el *Servicio Común de Relaciones Exteriores* con objeto de unificar los servicios encargados de la ejecución de los programas de ayuda a los terceros países, así como para mejorar su gestión. Para ello, este Servicio procedió a la eliminación de los retrasos en los pagos y a la armonización y simplificación de los procedimientos de adjudicación de contratos y de concesión de subvenciones. Del Servicio Común de Relaciones Exteriores surgió, el 1 de enero de 2001, la **Oficina de Cooperación EuropeAid**.

Esta Oficina se ocupa de la aplicación del conjunto de los instrumentos de la ayuda exterior de la Comisión financiados con cargo al presupuesto comunitario y al Fondo Europeo de Desarrollo, a excepción de los instrumentos de preadhesión (Phare, Ispa, Sapard), las actividades humanitarias, la ayuda macrofinanciera, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el mecanismo de reacción rápida²¹. Esta aplicación comprende la definición y gestión de los proyectos y programas, la preparación de las decisiones de financiación y la aplicación, control y evaluación de dichos proyectos y programas. Sin embargo, es necesario destacar que, antes de que EuropeAid comience la ejecución del ciclo de un proyecto o de un programa (v.gr., un programa de fomento de los derechos humanos, un proyecto de desarrollo rural o un programa de ayuda alimentaria o de ajuste estructural), resulta imprescindible que queden definidas las prioridades políticas de cada actuación (qué países se apoyan y en qué cuantía, qué sectores se financian o qué perfil de actividades), cosa que es competencia, evidentemente, del nivel político encarnado en las Direcciones Generales de Desarrollo y de Relaciones Exteriores, según sus respectivas competencias geográficas.

¹⁸ Sobre los servicios especializados, Vid. FUENTETAJA, J.A.: «Administración y Función Pública» en VV.AA., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid 2000, p. 228.

¹⁹ *European Community Humanitarian Aid Office*.

²⁰ Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (DO nº L 163, de 2 de julio de 1996, p. 1).

²¹ Reglamento (CE) nº 381/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por el que se crea un mecanismo de reacción rápida (DO nº L 57, de 27 de febrero de 2001, p. 5). Este mecanismo permite una provisión de fondos acelerada en apoyo de la actuación de la Unión Europea —excluida la ayuda humanitaria, que tiene su vía específica—, para contribuir a operaciones dirigidas por otras organizaciones internacionales o para financiar actividades de las ONG, según proceda.

La Oficina EuropeAid es un Servicio de la Comisión que trabaja bajo el control de un Comité de Dirección integrado por diferentes Comisarios con responsabilidades y repercusión sobre la cooperación al desarrollo: el Comisario responsable de las Relaciones Exteriores, que actúa, además, de Presidente; del Comisario responsable del Desarrollo y de la Ayuda Humanitaria, que será el Administrador general; del Comisario responsable de la Ampliación; del Comisario responsable del Comercio y del Comisario de Asuntos económicos y monetarios.

Uno de los objetivos de EuropeAid es, por un lado, la desconcentración de la gestión de la cooperación al desarrollo hacia las Delegaciones de la Comisión y, por otro, la descentralización hacia los Estados beneficiarios, estableciendo, eso sí, los oportunos sistemas de gestión, de supervisión, de apoyo y de control necesarios para la aplicación coherente de la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

Como se observa de la composición del Comité de Dirección de EuropeAid, otras Direcciones Generales desempeñan también un papel importante en la ayuda al desarrollo en el seno de la Comisión. Así, la **Dirección General de Relaciones Exteriores** es responsable de las relaciones de la Comunidad con los nuevos Estados independientes (NEI) surgidos de la desmembración de la antigua Unión Soviética, los países del Mediterráneo, de Oriente Medio, de América Latina y de la mayoría de los países asiáticos en vías de desarrollo. De ahí que sea responsable de la programación y preparación de los proyectos en el seno de los programas TACIS, MEDA, ALA, así como las líneas presupuestarias destinadas a los derechos del hombre y a la democratización. Establecidas las prioridades políticas, normalmente su ejecución correrá a cargo de EuropeAid. Por otra parte, aunque las relaciones con la Dirección General de Desarrollo se articulan mediante una división competencial en función de regiones geográficas, y dado que ésta última ostenta una cierta competencia mundial en razón de las líneas presupuestarias sectoriales, no es extraño que ambas Direcciones Generales se tengan que poner de acuerdo para establecer las prioridades políticas de determinadas actuaciones (v.gr., programas de lucha contra la desertificación en un área concreta del Mediterráneo, programas de apoyo a la exportación del plátano para Benin, etc.).

Por su parte, la **Dirección General de Ampliación** es responsable de todas las relaciones con los países que están negociando su adhesión a la Unión Europea, por lo que gestiona un instrumento tan importante como el programa PHARE en favor de los países de Europa Central y Oriental. Citar finalmente, a la **Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros** que realiza el control económico y el diálogo con los terceros países, gestionando asimismo la *ayuda macrofinanciera*²² de la Comunidad en favor de esos países.

²² Desde 1990, los países PECO y NEI, así como algunos países mediterráneos (Argelia e Israel) han recibido una ayuda para apoyar su balanza de pagos, los ajustes macroeconómicos y los esfuerzos de reformas estructurales. Esta ayuda reviste la forma de préstamos concedidos en condiciones de mercado, por lo tanto conforme a los tipos que rigen el mismo, si bien estos tipos son los obtenidos directamente por la Unión Europea, mucho más favorables, por tanto, que si los hubiesen negociado los países aisladamente. Según COX y CHAPMAN, el montante que supone no es suficiente como para que estos

4. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE DESARROLLO

La Comunidad Europea ha desarrollado, a lo largo de los años, una serie de instrumentos específicos al servicio de su política de cooperación al desarrollo. Prescindiendo de algunos ya estudiados (instrumentos financieros o administrativos), en este apartado vamos a exponer someramente los sistemas o mecanismos privilegiados por la Comunidad Europea para conseguir los objetivos en este sector. No se trata, pues, de una exposición exhaustiva, aunque en aras de la sistemática sí se han introducido instrumentos de naturaleza diversa (por ejemplo, comercial) que concurren desde su especificidad en la ejecución de esta Política de desarrollo.

4.1. Apoyo a programas de desarrollo

La categoría «apoyo a programas de desarrollo» (*aide programme*) comprende el clásico apoyo a los programas de ajuste estructural, así como los dos planes distintos de apoyo estructural o sectorial a productos (conocidos como *Stabex* y *Sysmin*). Entre 1986 y 1998, este instrumento comprometió cerca de 8.500 millones de euros, de los cuales 4.400 en asistencia al ajuste estructural, 3.500 bajo forma *Stabex* y 800 millones como *Sysmin*.

A) Apoyo a los programas de ajuste estructural

Las *medidas de apoyo al ajuste estructural* se realizan, por ejemplo, en forma de ayuda a las importaciones, en especie o en divisas extranjeras, para sostener los presupuestos generales de los países beneficiarios. Los fondos concedidos bajo este instrumento han sido destinados, en su mayor parte, a los países ACP con dinero traído del Fondo Europeo de Desarrollo, aunque poco a poco se ha extendido a otros ámbitos geográficos (países del Mediterráneo, de Europa Central y Oriental y los nuevos Estados independientes), con cargo, en tal caso, al presupuesto comunitario. Cualitativamente, este instrumento se ha utilizado de manera creciente para propiciar las reformas económicas más amplias y no sólo para prestar apoyo a los programas clásicos de estabilización económica, facilitándose así un gasto progresivamente

préstamos entren en la categoría de ayuda pública al desarrollo o, siquiera, de ayuda pública: Cox, A. y CHAPMAN, J., *Les programmes de coopération extérieure de la Communauté européenne. Politiques, gestion et répartition*, Overseas Development Institute, Londres 1999, p. 19. En cualquier caso, en los últimos diez años se han gastado más de 4.600 millones de euros en este concepto, la mayor parte de los cuales (68%) ha ido destinado a los países de Europa Central y Oriental. *Vid. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la aplicación de los programas de ayuda macrofinanciera a terceros países en 1997 y 1998*, COM(1999)580final, Bruselas 15 de noviembre de 1999.

te mayor en la ayuda, si bien poco apreciado por los Estados miembros, pues las medidas de apoyo al ajuste estructural son ejecutadas directamente por los Estados de destino, a lo cual se muestran reacios los Estados miembros que prefieren recurrir a otro tipo de medidas cuya realización a través de empresas nacionales o de ONGs europeas redunde, indirectamente, en los propios Estados miembros (fenómeno conocido como «tasa de retorno»).

Desde el punto de vista de los objetivos perseguidos, los programas de asistencia al ajuste estructural financiados por la Comisión se articulan en torno a tres componentes: el diálogo con los gobiernos sobre la aplicación de las reformas (condicionalidad), la utilización de las divisas (fondos de contrapartida) generadas por la venta de divisas (orientación específica) y, por último, las ayudas institucionales (asistencia técnica).

Para la Comisión, tres son las orientaciones que deben presidir el recurso a la asistencia al ajuste estructural²³. En primer lugar, la importancia de un marco macroeconómico estable que propicie el crecimiento económico y consolide los equilibrios, tanto internos como externos. En segundo lugar, es esencial el énfasis puesto en la lucha contra la pobreza, que es fundamental en sí misma, pero también en la medida en que es necesaria para garantizar el éxito de reformas dolorosas aunque necesarias a veces. Por último, es una prioridad el desarrollo de vínculos regionales; los mercados interiores de los países socios son estrechos y la cooperación regional se considera ahora como una fuente de dinamismo y de diversificación económica.

B) Sistemas de estabilización de exportaciones (*Stabex* y *Sysmin*)

Con el objetivo de evitar que los ingresos de exportación de los países ACP experimentaran fluctuaciones por causa del mercado o de las variaciones en la producción, se idearon dos mecanismos que no influyen en los precios, sino que tienden a compensar las pérdidas de ingresos. El *Stabex* trata de responder a la cuestión de las materias primas, mientras que el *Sysmin* otorga una ayuda para restablecer y mantener la viabilidad del sector minero.

El sistema *stabex* fue introducido en la Convención de Lomé I y ha sido en este ámbito donde más se ha aplicado y desarrollado. Este mecanismo garantiza a los países ACP un determinado nivel de ingresos de exportación, evitándoles fluctuaciones que experimentan normalmente debido a la evolución de los precios y de los mercados o las variaciones en la producción. Y es que este mecanismo se fundamenta en la idea de que se trata de países fuertemente dependientes de «monocultivos» o «monoproductos». Desde Lomé IV, además, los países que se benefician de este instrumento no estarán obligados a devolver los recursos gastados en tal concepto. La estabilización de ingresos de exportación se encamina a ayudar a los países concer-

²³ Vid., *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la asistencia de la Comunidad a los programas de reformas económicas y al ajuste estructural: balance y perspectivas*, COM(2000)58final, Bruselas 4 de febrero de 2000.

nidos a alcanzar el objetivo último del progreso económico y social manteniendo el poder adquisitivo de los países afectados por las posibles pérdidas. Por lo demás, el dispositivo *stabex* se aplica a las materias primas no minerales, básicamente, pues, productos agrícolas, que son comprendidos desde una aproximación individual (actualmente comprende 50 productos).

El *sysmin* es un sistema que consiste en subvenciones encaminadas a subsanar problemas de carácter temporal que afecten a los aspectos de producción o exportación del sector minero o, más en concreto, de ocho minerales (bauxita, aluminio, cobre, cobalto, hierro, estaño, fosfato, manganeso y uranio). Los países pueden solicitar una ayuda *Sysmin* si sus ingresos de exportaciones dependen en gran medida de exportaciones mineras y si la viabilidad de una o de varias empresas del sector minero se puede ver comprometida por dificultades temporales o imprevisibles que entrañarían una caída de la producción o de las capacidades de exportación de alrededor de 10% o el deterioro de la balance exterior.

4.2. Préstamos

El préstamo es uno de los instrumentos más importantes utilizados por la Comunidad Europea en el marco de su política de cooperación al desarrollo. Gestionados por el Banco Europeo de Inversiones, la finalidad de este tipo de ayuda es promover una gestión eficaz de los medios disponibles y adaptar la asistencia financiera necesaria a las condiciones económicas locales. Los préstamos se conceden únicamente a proyectos técnicamente viables y económicamente justificados, cuya duración varía de entre diez o doce años (proyectos industriales) hasta los doce o quince (para los proyectos de infraestructuras y de energía).

4.3. El sistema comunitario de preferencias generalizadas

El sistema de preferencias generalizadas es un instrumento más bien de política comercial (art. 133 TCE), si bien su mediatización a la cooperación al desarrollo hace que no responda a las reglas convencionales de la política comercial. En efecto, este mecanismo surgió como respuesta a los problemas insolubles a los que tiene que hacer frente la industria de los países en vías de desarrollo para situar sus productos en los países industrializados y consiste en un régimen aduanero particular, con reducciones y supresiones de derechos de aduana para productos industriales y, en determinados casos, agrícolas.

Este instrumento suele recoger disposiciones de carácter general y otras especiales de incentivo. Las primeras giran alrededor de la modulación arancelaria (con derechos preferentes modulados según la sensibilidad del producto) y de la graduación. La graduación supone evaluar la capacidad industrial de un determinado beneficiario del mecanismo en cada uno de los sectores de producción más importantes, con lo

que se individualizan los países a los que se justifica la aplicación de la graduación con objeto de mantener niveles de exportación satisfactorios. Las excepciones a la técnica de la graduación son, en primer lugar, los países más avanzados; en segundo lugar, aquellos cuyo porcentaje de exportación de productos elegibles en un sector determinado es superior al 25% (conocida como cláusula de «la parte del león»); y, en tercer lugar, aquellos otros países que, en cambio, tengan un porcentaje de exportación de productos en sectores a los que se aplica la graduación no superior al 2%.

5. ACCIONES TEMÁTICAS

La preeminencia dada tradicionalmente en la Comunidad Europea a la perspectiva geográfica de su cooperación al desarrollo ha cedido en los últimos años protagonismo a una serie de actuaciones sectoriales de ámbito, pues, mundial. Entre ellas destacan especialmente dos, la ayuda alimentaria y la ayuda humanitaria, si bien no hay que desdeñar ni cuantitativa ni cualitativamente otras acciones temáticas, como la ayuda a las ONGs.

5.1. Ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria es el primer instrumento introducido al margen del marco existente de acuerdos de cooperación y financiado por el presupuesto comunitario. Originariamente la ayuda alimentaria tenía por objeto el disponer de excedentes comunitarios que determinaban su inserción en la Política Agrícola Común. Hoy día, esta acción se encuentra regulada por el Reglamento del Consejo 1292/96²⁴, que señala como finalidad de dicha ayuda: promover la seguridad alimentaria; elevar los niveles de nutrición; tener en cuenta el problema del suministro de agua; promover la disponibilidad y el acceso a alimentos para el público; contribuir a un desarrollo social y económico equilibrado; reducir la dependencia de la ayuda alimentaria; fomentar la independencia en materia de alimentos mediante el incremento de la producción de alimentos y/o del poder de compra; y contribuir a iniciativas de lucha contra la pobreza.

En cuanto a las formas de ayuda alimentaria, se suelen distinguir tres: los proyectos de seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria de urgencia (gestionada por ECHO) y la ayuda alimentaria por programa o estructural (donde la ayuda es vendida en los mercados locales y los fondos que genera son gestionados con vistas a apoyar las importaciones). La primera y la última pueden ser ejecutadas por los países beneficiarios, por las organizaciones internacionales, por las ONGs o directamente por la Comisión.

²⁴ Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo, de 27 de junio de 1996, sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria (DO n° L 166, de 5 de julio de 1996, p. 1).

5.2. Ayuda humanitaria

La acción comunitaria de asistencia humanitaria presenta un doble aspecto objeto de sendos reglamentos: la ayuda humanitaria²⁵ y la rehabilitación y reconstrucción²⁶, aunque las fronteras que materialmente los separan no sean claras. El objetivo primordial de la ayuda humanitaria es salvar y preservar vidas humanas en situaciones de emergencia, mientras que la rehabilitación se encamina a contribuir al restablecimiento del funcionamiento de la economía y de las capacidades institucionales necesarias para restaurar la estabilidad social y política de los países en cuestión y satisfacer las necesidades del conjunto de las poblaciones afectadas. Una sigue normalmente a la otra, por lo que pueden ser planificadas de manera global.

El Tratado Constitucional ha singularizado la acción de la Unión en el ámbito de la ayuda humanitaria (art. III-321). Especifica, así, que tales 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. Incluso se prevé la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria como marco para que los jóvenes europeos puedan aportar contribuciones comunes a las acciones de ayuda humanitaria de la Unión.

5.3. Apoyo a las Organizaciones no Gubernamentales

La Comunidad Europea también articula su acción de cooperación al desarrollo a través de un actor indirecto privilegiado como son las Organizaciones no Gubernamentales. Se trata de un apoyo comunitario a las actividades de las ONGs consistente, básicamente, en un sistema de cofinanciación (excepcionalmente se financia por completo) de acciones o programas cuyo origen se encuentra en actividades propias de las ONGs, aunque excepcionalmente la Comunidad recurre a las ONGs en régimen de subcontratación para ejecutar acciones o programas específicamente comunitarios.

El sistema de cofinanciación ha sido el más desarrollado y actualmente se encuentra regulado por el Reglamento 1658/98²⁷. Orientado a ONGs europeas²⁸, las ac-

²⁵ Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria (DO nº L 163, de 2 de julio de 1996, p. 1).

²⁶ Reglamento (CE) nº 2258/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en vías de desarrollo (DO nº L 306, de 28 de noviembre de 1996, p. 1).

²⁷ Reglamento (CE) nº 1658/98 del Consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo (DO nº L 213, de 30 de julio de 1998, p. 1).

²⁸ Para que una ONG se beneficie de este sistema de cofinanciación es necesario que satisfaga las condiciones siguientes: estar constituida como organización autónoma sin fin lucrativo en un Estado

ciones que se emprendan tendrán como objetivo la lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida y la capacidad de desarrollo endógena de los beneficiarios, aunque también podrá cubrir acciones de sensibilización y de información de la opinión pública. Tales acciones se referirán especialmente al desarrollo local rural y urbano en los sectores sociales y económicos, al desarrollo de los recursos humanos, en particular gracias a la formación, y al apoyo institucional a los interlocutores locales en los países en desarrollo. La cofinanciación comunitaria adoptará la forma de ayudas no reembolsables y el porcentaje de participación comunitaria no superará normalmente el 50% de los costes totales o el 80% de las aportaciones financieras totales, salvo en casos excepcionales.

La ayuda comunitaria a las ONGs ha aumentado considerablemente los últimos años. La media anual ha pasado de 76 millones de euros en el período 1986-1990 a los 155 millones en el quinquenio 1991-1995, llegando incluso a 206 millones de euros cada año de 1996 a 1998.

5.4. Sectores específicos («ayuda por proyectos»)

Junto a las acciones anteriormente expuestas, el apoyo a proyectos de desarrollo se despliega igualmente en numerosos sectores específicos cuya importancia jurídica (normas singulares) no es menor que su reflejo presupuestario, mediante la creación de líneas específicas en el seno del Presupuesto general. Siguiendo a COX y CHAPMAN²⁹, la actuación sectorial de la Comunidad Europea en la cooperación al desarrollo se puede sistematizar desde el punto de vista de los sectores de producción, de las infraestructuras, de los servicios sociales y económicos y de una serie de sectores transversales.

Los **recursos naturales** comprenden actuaciones sobre la *agricultura* y el *desarrollo rural*, potenciándose en los últimos años la *silvicultura* (especialmente los bosques tropicales) y la *pesca*. Desde el punto de vista de otros **sectores de producción**, se incluyen actividades sobre la *industria*, las *minas*, la *construcción*, la *política comercial*, el *turismo* y la gestión y promoción de *inversiones*. Respecto a esta última actuación, merece la pena destacar el «proyecto ECIP» (*European Community Investment Partners*). Originariamente, este proyecto pretendía ayudar a las empresas del sector privado de los Estados miembros a invertir en los países en desarrollo (fundamentalmente, Asia, América latina y Mediterráneo), ante la constatación de un interés correlativo similar de las empresas de los países en vías de desarrollo de crear asociaciones de empresas con las sociedades europeas. Actualmente, se encuentra regulado por el Reglamento (CE) n° 213/96³⁰, que ha extendido el ámbito

miembro con arreglo a la Legislación de dicho Estado; tener su sede en un Estado miembro; y la mayor parte de sus recursos financieros deberá ser de origen europeo.

²⁹ COX, A. y CHAPMAN, J., *Les programmes de coopération... op. cit.*, pp. 43-53.

³⁰ Reglamento (CE) n° 213/96 del Consejo, de 29 de enero de 1996 (*DO* n° L 28, de 6 de febrero de 1996, p. 2).

geográfico a 60 países y tiene en cuenta las necesidades de los países en desarrollo para inversiones en infraestructuras y en proyectos de ordenación del territorio.

En lo que respecta a los **servicios económicos**, se consideran en este apartado actividades como los *transportes*, las *comunicaciones*, los *servicios a las empresas*, la *energía* o la *banca*. El montante de 1986 a 1998 ha sido de 12.300 millones de euros, repartido fundamentalmente entre los países ACP (45%), los PECO (23%) y los NEI (15%). En este ámbito se ha recurrido especialmente al instrumento de la «microfinanciación» que, desde una aproximación desde diferentes niveles, considera que los créditos concedidos a tipos bajos no son suficientes, por lo que es preciso equilibrar la puesta a disposición del capital, el apoyo institucional y el apoyo técnico.

Finalmente, la Comunidad ha realizado **actuaciones temáticas transversales**. Siguiendo los objetivos establecidos en el Tratado de la Comunidad Europea, resulta fundamental la acción encaminada al *apoyo a la democratización y al respeto de los derechos humanos*. Su concreción ha sido el Reglamento (CE) n° 975/99³¹, que incluye una ayuda técnica y financiera encaminada, en primer lugar, a promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales, tal y como han sido proclamados por la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales relativos al desarrollo y a la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho; en segundo lugar, a apoyar los procesos de democratización; y, en tercer lugar, a reforzar las medidas adoptadas para promover los derechos humanos y la democratización mediante la prevención de conflictos. En esta línea, también se ha hecho hincapié en la *buena gestión de los asuntos públicos y en el apoyo a la sociedad civil*, lo que ha incluido, por ejemplo, el apoyo a procesos electorales, a las instituciones políticas y administrativas o a la independencia de los medios de comunicación social, plasmándose en la inclusión de la «cláusula democrática» en todos los acuerdos y contratos celebrados con las Comunidades Europeas³².

Últimamente, además, han cobrado especial repercusión acciones horizontales como lo que se ha dado en denominar la «cuestión de género», esto es, la *desigualdad entre los sexos*³³ o la integración de las cuestiones de *medio ambiente* en los programas de cooperación exterior (obligación derivada directamente del art. 174.2 TCE)³⁴.

³¹ Reglamento (CE) n° 975/99 del Consejo, de 29 de abril de 1999 (*DO* n° L 120, de 8 de mayo de 1999, p. 1).

³² Vid. HORNG, D-C.: «The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements» en *European Law Journal*, vol. 9, n. 5, 2003, pp. 677-701.

³³ Reglamento (CE) n° 2836/98 del Consejo, de 22 de diciembre de 1998 (*DO* n° L 354, de 30 de diciembre de 1998, p. 5); Reglamento (CE/806/2004) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo (*DO* n. L 143, de 30 de abril de 2004, p. 40).

³⁴ Reglamento (CE) n° 722/97, de 22 de abril de 1997.

6. ACCIONES GEOGRÁFICAS

6.1. Las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP)

Ya el primer Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 recogía, en su cuarta parte, los principios que debían regir las relaciones entre la Comunidad y los países y territorios de ultramar. Cuando éstos alcanzaron su independencia, los cerca de 19 Estados africanos concernidos pasaron a encuadrar sus relaciones con la Comunidad a través de acuerdos de asociación (Convenios de Yaoundé de 1964 y 1971). Posteriormente, el Convenio de Arusha (1975) estableció vínculos comerciales con los tres Estados de África oriental (Kenya, Uganda y Tanzania). Con la adhesión del Reino Unido en 1972, se ofreció a los 20 países de la Commonwealth situados en África, en el Caribe y en el Pacífico la posibilidad de entablar relaciones preferentes con la Comunidad. Surgen así los cuatro sucesivos Convenios de Lomé (1975-1980, 1981-1986, 1986-1990, 1990-2000) que han sido superados, finalmente, por el Convenio de Cotonou, firmado el 23 de junio de 2000, que, pese a recoger en gran medida el importante acervo consolidado durante más de 25 años³⁵, introduce importantes innovaciones³⁶.

El acervo de Lomé, en efecto, constituye un modelo único de articulación de las relaciones Norte-Sur que combinaba un régimen negociado de preferencias comerciales con importantes cantidades de ayuda. Algo, no obstante, funcionaba de forma incorrecta, pues los objetivos no se cumplían, tal y como lo demuestra el hecho de que el porcentaje de mercado europeo representado por los países ACP ha pasado del 6,7% en 1976 al 2,8% en 1999.

El nuevo acuerdo de Cotonou ha sido firmado por veinte años, si bien cada cinco se activará un cláusula de revisión y se establecerá un nuevo protocolo financiero, mientras que determinadas cuestiones serán revisadas anualmente si fuere necesario por el Consejo de Ministros ACP-CE, que se reúne como mínimo una vez al año.

El acuerdo de Cotonou pretende combinar la perspectiva política, la comercial y la propiamente de desarrollo. La **dimensión política** se manifiesta no sólo en la ya consolidada institucionalización paritaria de los acuerdos (Consejo de Ministros, Comité de Embajadores y Asamblea Parlamentaria ACP-CE) sino en la consagración del respeto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho como elementos esenciales de la asociación. A este respecto, resulta importante destacar la previsión de un procedimiento específico para los casos de

³⁵ Vid. Libro Verde «Las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en el umbral del siglo XXI. Retos y opciones para una nueva asociación», COM(96)570 final, Bruselas 20 de noviembre de 1996 y Para la negociación de nuevos acuerdos de cooperación con África y los Países del Caribe y del Pacífico, COM(97)537 final, Bruselas 29 de octubre de 1997.

³⁶ Vid. BARBARINDE, O. y FABER, G.: «From Lomé to Cotonou: Business as Usual?» en *EFA Rev.*, n. 9, 2004, pp. 27-47.

violación de dichos elementos esenciales que, por un lado, pone el acento en la responsabilidad del Estado en cuestión y flexibiliza la fase de consultas entre el resto de Estados y, por otro, incluye la posibilidad, en caso de urgencia, de adoptar medidas inmediatas que serán notificadas a la otra parte. Por otra parte, se refuerza el diálogo político entre los países ACP y la CE, así como las políticas de consolidación de la paz y de prevención y resolución de conflictos. Reseñar, finalmente, el énfasis que se pone en la buena gestión de los asuntos públicos, con un novedoso procedimiento a activar en casos de *corrupción* especialmente graves cuando estén implicados fondos del Fondo Europeo de Desarrollo o cualquier tipo de fuente de financiación comunitaria.

Desde el punto de vista específico de la **cooperación al desarrollo**, el objetivo es la reducción de la pobreza en los países ACP. El acuerdo de Cotonou propone una estrategia global de desarrollo que requiere de la Comunidad, de los Estados miembros y los países ACP una concertación de esfuerzos para la elaboración de un marco estratégico integrado y operativo, así como el recurso a indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan una evaluación sistemática de los resultados. La aproximación que se deriva del Convenio de Cotonou se caracteriza por integrar diferentes aspectos de la ayuda al desarrollo que, desde su complementariedad e interacción, incluye aspectos económicos, sociales, culturales y cuestiones institucionales, medioambientales y de igualdad entre hombres y mujeres.

Las prioridades de la cooperación (arts. 19-33 Convenio de Cotonou) se centran en el *desarrollo económico* (inversiones y desarrollo del sector privado y políticas y reformas macroeconómicas del sector privado), en el *desarrollo social y humano* (políticas sectoriales sociales, cuestiones relativas a la juventud y desarrollo cultural) y en la *integración y cooperación regionales*. Todo ello se completa con cuestiones transversales como la igualdad entre hombres y mujeres, la gestión del medioambiente y el desarrollo institucional.

El tercer pilar del nuevo acuerdo de Cotonou lo constituye el **marco comercial** que instaura. Anteriormente, la cooperación comercial se había basado en forma de tarifas preferenciales. El nuevo acuerdo introduce además nuevos mecanismos tendentes a promover la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial, reforzando sus capacidades tanto de producción como de atracción de inversiones. Para ello será necesario negociar nuevos acuerdos comerciales encaminados a la consecución de la liberalización de intercambios entre las partes, lo que incluirá una cooperación en ámbitos vinculados al comercio, como la política de competencia (art. 45), la protección de los derechos de propiedad intelectual (art. 46), la normalización y la certificación (art. 47), las medidas sanitarias y fitosanitarias (art. 48), el comercio y el medio ambiente (art. 49), el comercio y normas laborales (art. 50) y la política de consumidores (art. 51). Estos acuerdos no entrarán en vigor, en principio, hasta el 1 de enero de 2008, aparte de que la liberalización de intercambios se verá sometida a un período transitorio de al menos doce años. Por su parte, la Unión Europea se compromete a liberalizar la casi totalidad de las importaciones de productos originarios de los países menos avanzados.

Un elemento fundamental del nuevo acuerdo de Cotonou son los **recursos financieros** previstos en él. En los anteriores Fondos Europeos de Desarrollo se daba una superposición de instrumentos demasiado compleja, lo que ha llevado a una mayor racionalización de los mismos. Así, dos son los instrumentos en los que a partir de ahora se articula el Fondo:

- a) Un apartado presupuestario de ayuda al desarrollo a largo plazo (10.000 millones de euros del IX FED), no reembolsables, caracterizado por que ninguna partida se encuentra constreñida por finalidad específica alguna, lo que aporta mayor flexibilidad a la hora de redistribuir los recursos en función de las necesidades. Las operaciones que se incluyen en este capítulo son: apoyo macroeconómico; apoyo a programas sectoriales, a proyectos y programas tradicionales, para aliviar la deuda, a la ayuda complementaria en caso de pérdida de ingresos de exportación, a la cooperación descentralizada y, excepcionalmente, a la ayuda humanitaria. Además, se destinan 1300 millones de euros para programas regionales.
- b) Se crea un instrumento específico, denominado «Facilidad de inversiones», que reemplaza las operaciones de capital-riesgo y de bonificación de intereses previstos en el IV Convenio de Lomé. Gestionada por el Banco Europeo de Inversiones, este instrumento se encuentra dotado de 2.200 millones de euros en el marco del IX FED. El objetivo de la «Facilidad» será promover el desarrollo de las empresas en los países ACP, a través de la financiación de las empresas privadas generadoras de rentas y comercial y económicamente viables, incluyendo también a empresas públicas si satisfacen esas exigencias. Se prevé que la «Facilidad» participe en las operaciones de privatización y se orientará a estimular inversiones de ahorro interior y externo ayudando a desarrollar las capacidades de las instituciones financieras y de los mercados de capitales locales.

CONVENIO DE COTONOU	
Recursos financieros (2000-2007)	
(en millones de euros)	
* IX Fondo Europeo de Desarrollo	13.500
– Presupuesto a largo plazo	(10.000)
– Presupuesto regional	(1.300)
– Facilidad de inversión	(2.200)
* Remanentes de Fondos Europeos de Desarrollo precedentes	9.900
* Recursos propios del Banco Europeo de Inversiones	1.700
TOTAL	25.100

6.2. Países del Mediterráneo y de Oriente Medio

La ayuda comunitaria a los países del Mediterráneo y de Oriente Medio ha experimentado en los últimos años un fuerte impulso político que ha tenido su inmediato reflejo presupuestario. Entre 1995-1999, la Unión Europea ha proporcionado más de 4.600 millones de euros en subvenciones a esta región (3.400 con cargo al programa MEDA y los 1.200 restantes conforme a otras líneas presupuestarias), amén de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones que ascendieron a otros tantos 4.600 millones y que en el período 2000-2007 alcanzará los 6.400 (más 1.000 millones obtenidos de sus recursos propios).

Los instrumentos utilizados en esta región geográfica han sido, fundamentalmente, subvenciones en el marco del programa MEDA, préstamos y disposiciones comerciales. El **programa MEDA** es el principal instrumento financiero en la región mediterránea. El primer programa (1996-2000)³⁷ ha supuesto un desembolso de 3.425 millones de euros, mientras que MEDA II³⁸ (2000-2006) contará con 5.350 millones. La novedad de MEDA ha consistido en fomentar proyectos individuales que permitan apoyar las reformas de las estructuras económicas y sociales de los países mediterráneos. Para ello ha sido preciso adoptar un programa de ayuda comunitaria plurianual (los conocidos como programas indicativos nacionales, de tres años de duración), basado en la necesidad de apoyar el proceso de reformas ayudando la transición de las economías, de una parte, y garantizando un desarrollo permanente en el plano social y medioambiental, de otra. La financiación de MEDA se articula a través de programas indicativos regionales (10% de los recursos) o de programas indicativos nacionales).

Aunque accesorio, la cooperación comercial constituye un instrumento básico en las relaciones de estos países con la Unión Europea. Así, los productos industriales de esta región gozan de un acceso libre de derechos al mercado europeo, mientras que las exportaciones agrícolas reciben un tratamiento preferencial singularizado en cada protocolo, y en ambos casos se benefician de aranceles preferenciales sumamente favorables que, en determinados casos, se acercan al tipo cero. No obstante, el objetivo de la Asociación Euro-mediterránea es la creación de una zona de libre comercio para el año 2012, lo que implicará la eliminación progresiva de barreras arancelarias y de todo tipo sobre los productos manufacturados y la liberalización gradual de los intercambios de productos agrícolas y de servicios. En contrapartida, también las exportaciones europeas quedarán exentas de derechos de aduana.

³⁷ Reglamento (CE) n° 1488/96 del Consejo, de 23 de julio de 1996, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea (*DO* n° L 189, de 30 de julio de 1996, p. 1).

³⁸ Reglamento (CE) n° 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000 (*DO* n° L 311, de 12 de diciembre de 2000, p. 1).

Las relaciones de ayuda entre la Comunidad Europea y el Mediterráneo han evolucionado en tres fases: el nacimiento de la relación (1958-1979), el período de protocolos (1979-1995) y el programa MEDA (a partir de 1995). En cuanto a la técnica empleada, como señala GONZÁLEZ ALONSO, la política mediterránea se ha desarrollado en un marco convencional radicalmente distinto al modelo de Lomé (y Cotonou), pues desde un principio se procedió a la conclusión de una pluralidad de acuerdos bilaterales con aquellos países de la zona interesados, bien en preservar las relaciones económicas privilegiadas que les unían con determinados Estados miembros de la Comunidad, bien en establecer un vínculo de asociación con vistas a una eventual incorporación futura al proceso de integración³⁹. Si bien es cierto que el denominado «Proceso de Barcelona»⁴⁰ incluyó además una perspectiva multilateral o regional.

Normalmente, la Comisión distingue en este ámbito tres regiones geográficas para encauzar su política de cooperación al desarrollo. Los países del **Mediterráneo septentrional** (Turquía, Malta y Chipre) celebraron acuerdos de asociación que tenían por objetivo la creación de una unión aduanera que, en la práctica, sólo se ha establecido respecto a Turquía, pues tanto Malta como Chipre lo han fiado todo a su ingreso en la Unión Europea. Por su parte, los países del **Mediterráneo oriental y meridional** –que incluye, respectivamente, el Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez) y el Machrek (Egipto, Jordania, Siria y Líbano)– han celebrado acuerdos individuales de cooperación que aportan una cooperación económica en forma de preferencias comerciales y una cooperación financiera y técnica. En 1990 se lanzó la conocida como *nueva política mediterránea*, encaminada a mejorar la estabilidad económica y social de la región, incluyendo, en primer lugar, un mayor apoyo a las reformas económicas y al ajuste estructural gracias a un Fondo especial de 300 millones de euros y, en segundo lugar, la creación de un Fondo de 2.030 millones de euros consagrado específicamente a la cooperación horizontal entre los actores no gubernamentales de la región y de la Unión Europea. En lo que respecta a Israel, este país se beneficia de un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Europea desde 1989, pero no de la concesión de ayudas.

Hay que hacer, finalmente, referencia a **Cisjordania y a la franja de Gaza**, que se ha beneficiado regularmente de la ayuda comunitaria. Encaminada originariamente a los refugiados palestinos a través de las Naciones Unidas, desde 1986 funciona un programa de ayuda consistente en acuerdos comerciales preferenciales para las exportaciones de los territorios afectados y que tiene como objetivo reforzar las infraestructuras económicas, sociales y productivas.

³⁹ Cfr. GONZÁLEZ ALONSO, L.N., *La Política Comunitaria ... op. cit.*, p. 448.

⁴⁰ El «proceso de Barcelona» –o Asociación euromediterránea– fue creado por la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Barcelona los días 27-28 de noviembre de 1995, sobre la base de una tríada de aspectos: a) dimensión política y de seguridad, que tiene por objeto establecer un área común euromediterránea de paz y estabilidad, basada en principios fundamentales como el respeto a los derechos humanos y la democracia; b) dimensión económica y financiera, cuya finalidad es crear un área de prosperidad compartida a través del establecimiento gradual de una zona de libre comercio para el año 2010; c) dimensión social, cultural y humana.

6.3. Asia y América Latina

Los intereses de política exterior de los seis países fundadores de la Comunidad Europea apenas sí se localizaban en dos áreas geográficas como Asia y América Latina. La escasa presencia colonial o histórica en ambas zonas quedaba perfectamente cubierta con las previsiones de la política de los países ACP. De ahí que en los Tratados constitutivos no se estableciera un base jurídica específica que diese cobertura a la cooperación al desarrollo en estas zonas. Hubo que recurrir, por un lado, a acuerdos comerciales (art. 133 TCE) que otorgaban la condición a estos países de nación más favorecida, complementados posteriormente (1970) con su inclusión en el sistema de preferencias arancelarias; y, por otro, al socorrido artículo 235 (actual 308).

En efecto, esta última disposición permitió la aprobación del Reglamento 442/81⁴¹ que fijaba el marco general y los principios directores de la cooperación con Asia y América Latina, a la vez que fijaba cinco grandes objetivos: ayudar a los países más pobres; mejorar el nivel de vida de las capas más desfavorecidas de la población; promover el desarrollo rural y la producción agrícola; promover una aproximación regional al desarrollo; y responder a las necesidades humanitarias en caso de catástrofes naturales. El acento se ponía, pues, en la cooperación financiera y técnica, la cual se articulaba a través de acuerdos bilaterales (considerados de «primera» y «segunda» generación) cuyos presupuestos eran establecidos anualmente por la Comisión, lo que dificultaba una planificación a largo plazo.

Esta aproximación fue superada con los acuerdos de «tercera» generación. En primer lugar, se ha procedido a una cooperación de ámbito regional en América Latina, como lo demuestra el diálogo político con el grupo de Río desde 1990 (América del Sur y México) o el diálogo de San José desde 1984 (países de América central). Y, en segundo lugar, el nuevo marco establecido en el Reglamento 443/92⁴² es sumamente importante, primero, porque intenta armonizar ayuda financiera y técnica, de un lado, y cooperación económica, de otro; y, segundo, porque ambas facetas, que revestirán la forma de subvenciones no reembolsables financiadas con cargo al presupuesto general de las Comunidades, se ejecutarán a través de una programación plurianual indicativa, por objetivos, por países o, en su caso, por regiones.

En lo que respecta a los instrumentos utilizados en la cooperación con estos países, hay que destacar que desde 1987 se aplica un mecanismo similar al Stabex de los países ACP. Gran importancia han significado los programas de rehabilitación, orientados a las poblaciones desarraigadas (refugiados, desplazados, repatriados y desmovilizados)⁴³.

⁴¹ Reglamento (CEE) n° 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981, relativo a la ayuda financiera y técnica en favor de los países en vías de desarrollo no asociados (DO n° L 48, de 21 de febrero de 1981, p. 8).

⁴² Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992 (DO n° L 52, de 27 de febrero de 1992, p. 1).

⁴³ Reglamento (CE) n° 443/97 del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO n° L 68, de 8 de marzo de 1997, p. 1).

En América Latina, existen una serie de programas descentralizados de ámbito regional que son complementarios a la cooperación económica comunitaria y que tienden a desaparecer. Es el caso, por ejemplo, de *AL-Invest* y de *ECIP*, que pretenden mejorar la sensibilización mutua entre socios de varias regiones estableciendo contactos entre las empresas del sector privado, pero también relanzando los intercambios y creando empresas conjuntas. *ALFA* es un programa de intercambios universitarios de estudiantes e investigadores. *URB-AL*, para la cooperación entre municipios y *ALURE* para la ayuda a la política energética. Y poco más o menos encontramos en Asia (*Asia-Invest* o la *Asia-Invest Facility*, que financia investigaciones de posibles inversiones en Asia).

6.4. Europa Central y Oriental (PECO)

Los acontecimientos políticos que sacudieron a los países sometidos a la férula comunista en Europa a partir de 1989 determinaron que la Comunidad Europea reaccionase prontamente. El contexto histórico y geográfico que presenta esta región hace que las relaciones con estos países, si bien pueden adoptar una cierta forma de cooperación al desarrollo, la realidad política y económica las ha imbuido de motivaciones políticas. De ahí que, desde un primer momento, dichas relaciones fueran asumidas en el marco de las relaciones exteriores para, hace tan sólo unos años, desgajadas y singularizadas por el proceso de ampliación en el que la mayoría de estos países se encuentran al solicitar el ingreso a la Unión Europea. No obstante lo cual la política de desarrollo constituye un factor privilegiado en esta región, precisamente en vistas a esa ampliación.

El principal instrumento de la política comunitaria de desarrollo con los países de Europa Central y Oriental (PECO) ha sido el programa PHARE⁴⁴ (cerca de 8.871 millones de euros de 1990-1998 y 1.500 millones de euros anuales entre 2000-2006), complementado geográficamente y sectorialmente (ayuda a la reconstrucción) por el programa OBNOVA⁴⁵ (588 millones de euros) para la ex-Yugoslavia.

Los objetivos del programa PHARE es preparar a los países que han solicitado su ingreso a la Unión Europea, y a los restantes ayudarles en su transición hacia un

⁴⁴ El programa PHARE fue creado por el Reglamento (CEE) nº 3906/89, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica a favor de la República de Hungría y de la República Popular de Polonia (*DO* nº L 375, de 23 de diciembre de 1989, p. 11), cuyas sucesivas modificaciones han ampliado su ámbito geográfico de aplicación: Bulgaria, República Checa y Eslovaquia, República Democrática Alemana (hasta la unificación en diciembre de 1991), Rumanía y la ex-Yugoslavia (posteriormente encauzada la ayuda desde 1996 a través del programa Obnova) en 1990; Albania, Estonia, Letonia y Lituania en 1991; Eslovenia en 1992; Croacia en 1995; Macedonia y Bosnia en 1996.

⁴⁵ Reglamento (CE) nº 2666/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia (*DO* nº L 306, de 7 diciembre de 2000, p. 1).

régimen político democrático y hacia una economía de mercado. En lo que respecta al primer objetivo, el proceso de ampliación tiene un carácter global y exhaustivo, a pesar de lo cual no impide a cada Estado seguir un ritmo propio de adecuación e integración. La ampliación se basa en tres componentes: la *Conferencia Europea*, en cuanto marco multilateral; el proceso de adhesión, con la adaptación al acervo comunitario y las respectivas Asociaciones de Adhesión; y, finalmente, las negociaciones de adhesión en el marco de conferencias bilaterales entre los Estados miembros y cada uno de los países solicitantes.

Todo ello ha determinado un cambio de perspectiva del programa PHARE, pues se ha pasado de una orientación a la demanda (en la que cada país solicitaba apoyo financiero para poder llevar a cabo las prioridades que él mismo establecía) a una orientación a la adhesión (en la que el objetivo es facilitar a los países la adaptación al acervo comunitario y a las exigencias derivadas de su incorporación a la Unión). Para ello, se señalan dos prioridades básicas: primero, el desarrollo institucional fortaleciendo las estructuras políticas y administrativas, concretado en técnicas como el hermanamiento, la participación en programas comunitarios o la asistencia técnica; segundo, el apoyo a la inversión, para adaptar las empresas y las infraestructuras a las normas vigentes en la Comunidad Europea, para lo cual, por un lado, se ha recurrido a la colaboración con las instituciones financieras internacionales y, por otro, se ha creado el *Instrumento para Grandes Infraestructuras*, que cofinancia proyectos con impacto transfronterizo en las áreas de medio ambiente y transporte.

Junto al programa PHARE, recientemente se han constituido otros dos programas que complementan a aquel. Así, el programa ISPA⁴⁶ (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) se encarga de financiar la inversión en las principales infraestructuras de transporte y medio ambiente y de 2000-2006 está dotado con 1.059 millones de euros al año que son gestionados por la Dirección General de Política Regional. Por su parte, el programa SAPARD⁴⁷ (*the Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) se dedica a las inversiones destinadas a la agricultura y al desarrollo rural y cuenta con una dotación presupuestaria de 520 millones de euros anuales, que gestiona la Dirección General de Agricultura.

⁴⁶ Reglamento (CE) n° 1267/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se crea un instrumento de política estructural de preadhesión (*DO* n° L 161, de 26 de junio de 1999, p. 73).

⁴⁷ Reglamento (CE) n° 1268/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, relativo a la ayuda comunitaria para la aplicación de medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental durante el período de preadhesión (*DO* n° L 161, de 26 de junio de 1999, p. 87), cuyas disposiciones de aplicación se recogen en el Reglamento (CE) n° 2579/1999 de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999 (*DO* n° L 331, de 23 de diciembre de 1999, p. 51).

6.5. Los Nuevos Estados Independientes (NEI)

Bajo la denominación «Nuevos Estados Independientes» se incluyen las antiguas repúblicas de la Unión Soviética⁴⁸, más Mongolia. Las relaciones con estos países se establecen en el marco de Acuerdos individuales que pueden ser, bien de colaboración y cooperación, bien de comerciales y sobre cooperación, en cuyo contexto trabajan conjuntamente la Comunidad, sus Estados miembros y estos Estados. Estos acuerdos permiten no sólo organizar la gestión de la cooperación comercial y los programas de asistencia de forma tal que refuerzan las relaciones políticas y de seguridad sino también sentar las bases de colaboraciones políticas y económicas en ámbitos como el libre comercio de bienes y servicios, el diálogo político, las cuestiones vinculadas a las inversiones, el transporte, la enseñanza superior, la agricultura.

Instrumento privilegiado de desarrollo de estos acuerdos es, sin duda alguna, el **programa TACIS**⁴⁹, cuyo objetivo es promover la transición a la economía de mercado y reforzar la democracia y el Estado de Derecho. Su filosofía es concentrarse en un número limitado de iniciativas significativas, sin excluir proyectos de pequeña escala, que recaerán sobre las siguientes materias: apoyo a la reforma institucional, jurídica y administrativa; apoyo al sector privado y ayuda al desarrollo económico; ayuda destinada a reducir las consecuencias sociales de la transición; desarrollo de las redes de infraestructuras; fomento de la protección del medio ambiente y gestión de los recursos naturales y desarrollo de la economía rural. Un aspecto que obsesiona particularmente a Occidente, sobre todo después del accidente de Chernobyl, es la seguridad nuclear.

La aplicación del programa TACIS se hace a través de programas nacionales o regionales que pueden adoptar la forma de programas indicativos, por períodos de tres o cuatro años con estimaciones financieras indicativas, o de programas de acción, basados en los programas indicativos y que se adoptan cada año o cada dos años incluyendo una lista de proyectos que vayan a financiarse en los ámbitos de cooperación contemplados en el programa. Además, también se prevé un sistema de incentivos con objeto de introducir un factor de competencia en la asignación de los recursos para fomentar la calidad.

Finalmente, el importe financiero del programa TACIS será de 3.138 millones de euros para el período comprendido entre 2000-2006 (mientras que 1991 a 1998 fue de 3.759). A esto habría que añadirle que también de 1991 a 1998 sobre estos países

⁴⁸ Armenia, Azerbayán, Bielorrusia, Federación de Rusia, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Moldavia, Mongolia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

⁴⁹ Reglamento (CE,Euratom) n° 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa Oriental y Asia Central (DO n° L 12, de 18 de enero de 2000, p. 1), que sustituye a TACIS II tal y como se regulaba en el Reglamento (Euratom,CE) n° 1279/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo a la concesión de asistencia técnica a los Nuevos Estados Independientes y Mongolia (DO n° L 165, de 4 de julio de 1996, p. 1).

recayeron 450 millones de euros en concepto de ayuda humanitaria a través de ECHO y de 1.117 del FEOGA.

6.6. Los países y territorios de ultramar (PTU)

Las relaciones de la Unión y de las Comunidades Europeas con los conocidos como países y territorios de ultramar se remontan a los mismos orígenes de la integración europea, cuando los Estados miembros fundadores previeron disposiciones en los Tratados que recogiesen la especificidad de sus territorios no europeos⁵⁰. Precisamente, la prolongación natural de esas relaciones determinó el nacimiento de la política comunitaria de cooperación al desarrollo cuando esos territorios fueron progresivamente alcanzando su independencia, dando lugar, en especial, a la política de Lomé. Pero las relaciones con los países y territorios de ultramar no ha sido ni es una relación sobre la base de la cooperación al desarrollo, pues el objetivo era crear un «régimen especial de asociación» (art. 227.3 Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957) que venía definido en la Cuarta Parte de dicho Tratado. Sin embargo, pese a constituir el germen de la cooperación al desarrollo, este régimen de asociación se ha ido con el tiempo conformando al modelo de la cooperación UE-ACP (formalmente, la decisión de asociación es similar a la de los últimos Convenios de Lomé y, en el plano financiero, los PTU se benefician del Fondo Europeo de Inversiones y de mecanismos como el Stabex y el Sysmin), si bien en los últimos años y parece que para el futuro la Unión Europea empieza a tomar conciencia de la especificidad de la PTU.

El término «países y territorios de ultramar» hace referencia a un conjunto de territorios no soberanos (20 en total) que dependen de Estados miembros de la Unión Europea⁵¹, si bien como entidades «autónomas» que gozan de poderes de gestión económica y a menudo incluso de autonomía legislativa. Las competencias retenidas por el Estado se limitan frecuentemente a los asuntos exteriores, la justicia, la mone-

⁵⁰ No hay que confundir los «países y territorios de ultramar» con las «regiones ultraperiféricas» (Azores, Madeira y las Islas Canarias), ya que éstas forman parte integrante de la Comunidad (art. 299.2 TCE), por lo que las disposiciones de los Tratados les son igualmente aplicables, si bien el Consejo, por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento europeo, podrá adoptar medidas específicas destinadas a fijar las condiciones de aplicación del Tratado a estas regiones, incluidas las políticas comunes.

⁵¹ Los Estados miembros afectados son: Dinamarca (Groenlandia); Francia, que distingue territorios de ultramar (Nueva Caledonia; Polinesia francesa; Territorios meridionales y antárticos franceses; Islas Wallis y Futura) y colectividades territoriales (Mayotte; San Pedro y Miquelón); Holanda (Aruba; Antillas Holandesas); Reino Unido (Anguila; Islas Caimán; Islas Malvinas; Georgia del Sur e Islas Sandwich meridionales; Montserrat; Pitcairn; Santa Helena; Territorio antártico británico; Territorio británico del Océano Índico; Islas Turcos y Caicos; Islas Vírgenes británicas); las Bermudas figuran en el Anexo IV del Tratado, revisado después de la adhesión británica (nuevo Anexo II del Tratado de Amsterdam), pero el Consejo no las menciona en la Decisión de asociación.

da y la defensa. Como puede apreciarse, la heterogeneidad política, administrativa, geográfica, social, económica y cultural caracteriza a todos estos territorios, pero, como destaca la Comisión⁵², todos ellos están desfavorecidos y son muy vulnerables: extrema dependencia de algunos sectores de actividades sensibles a factores externos; frecuente falta de recursos naturales; inexistencia de un gran mercado; aislamiento y alejamiento de los mercados de importación y exportación; población limitada que genera elevadas cargas de infraestructura, gestión y reembolsos debido al escaso número de contribuyentes; cargas adicionales provocadas a veces por el concepto de archipiélago; zonas expuestas a catástrofes naturales, etc. Además, la balanza comercial es sistemáticamente deficitaria, aparte de que su comercio se encuentra excesivamente vinculado a la Comunidad y, a pesar de la apertura gradual del mercado comunitario, las corrientes comerciales siguen dirigiéndose fundamentalmente a los Estados miembros de los que dependen.

La Cuarta Parte del Tratado de la Comunidad Europea se titula «Asociación de los países y territorios de ultramar» y comprende los artículos 182 a 188⁵³. El fin de la asociación será la promoción del desarrollo económico y social de estos países y territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto. Se fija además la prioridad en los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran. Así pues, mezcla de fines comerciales envueltos en objetivos de desarrollo. De hecho, los medios que se prevén en el Tratado se refieren a tres aspectos: régimen comercial, derecho de establecimiento y libre circulación de trabajadores.

Como explicamos anteriormente, cuando algunos de los países que formaban parte de esta asociación alcanzaron la independencia en el marco del proceso de descolonización de los años sesenta, hubo que redefinir tanto el régimen de asociación como las relaciones con aquellos nuevos Estados. Con éstos, se firma el Convenio de Yaoundé en 1963, que daría origen al régimen de los países de África, Caribe y Pacífico; y, el mismo año, el Consejo adopta una Decisión relativa a los que seguían siendo países y territorios de ultramar, a los que, a golpe de adhesiones a las Comunidades, se añadieron nuevos entes territoriales. Pero este origen histórico explica el paralelismo siempre mantenido en las normativas respectivas de los países y territorios de ultramar y los países ACP.

En 1991 el Consejo establece un nuevo marco jurídico para la asociación⁵⁴ que recoge elementos divergentes respecto a la política de Lomé. En primer lugar, se de-

⁵² *Reflexiones sobre el Estatuto de los PTU asociados a la CE y Orientaciones sobre «PTU 2000»*, Comunicación de la Comisión, COM(1999)163 final, Bruselas 20 de mayo de 1999.

⁵³ Se corresponde con el Título IV (artículos 286-291) del Tratado Constitucional.

⁵⁴ Decisión (91/482/CEE) del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO n° L 263, de 19 de septiembre de 1991, p. 1).

cedió el libre y total acceso a la importación en la Comunidad de productos originarios de los PTU (art. 101.1 Decisión 91/482), no obstante lo cual éstos podían mantener o imponer los derechos de aduana o las restricciones cuantitativas que consideraban necesarios en sus fronteras. Este privilegio destacó la importancia de la acumulación de origen ACP/PTU, pues concierne a dos regímenes de acceso diferentes, lo que ha dado lugar al tránsito de productos ACP por los PTU. En cualquier caso, la dificultad de mantener un equilibrio entre el principio de libre acceso al mercado comunitario para los productos PTU y los objetivos de la política agrícola común han obligado a la Comisión y al Consejo a introducir medidas de salvaguardia, lo que a su vez ha dado lugar a la presentación de una gran cantidad de recursos ante el Tribunal de Justicia o el Tribunal de Primera Instancia.

En segundo lugar, el régimen comercial introdujo un mecanismo original conocido como «transbordo», que permite a cada PTU percibir los derechos de aduana comunitarios aplicables a los productos de terceros países y, por lo tanto, considerar a estos productos como despachados a libre práctica en el mercado comunitario (art. 101.2 Decisión 91/482); pero lo importante era que la percepción de esos derechos se hacía en favor del presupuesto de los PTU y no del presupuesto comunitario. En tercer lugar, se permite que las normas relativas al establecimiento y a la prestación de servicios establezcan preferencias en favor de los nacionales de los PTU. En cuarto lugar, se procedió a una suerte de institucionalización de la asociación a través de la creación de una «Mancomunidad Comisión/Estados/PTU».

En 1997⁵⁵ se procedió a una revisión de la Decisión 91/482 que ha terminado por configurar el régimen definitivo de la asociación. Desde el punto de vista comercial, se establece el libre acceso para todos los productos (agrícolas e industriales) originarios de los PTU, pero limitando la acumulación ACP/PTU, y se recogen normas de origen ventajosas, manteniendo el mecanismo del transbordo. En cuanto a la cooperación financiera y técnica, esta se encuentra cubierta por el VIII Fondo Europeo de Desarrollo (165 millones de euros hasta el año 2000) y por el nuevo IX Fondo Europeo de Desarrollo, que recoge 175 millones de euros hasta el año 2007 (155 en forma de subvenciones y 20 en el marco de la «Facilidad de inversión»), mientras que los préstamos permitidos al Banco Europeo de Inversiones ascienden a 20 millones de euros para operaciones de financiación.

El nuevo régimen de asociación con los países y territorios de ultramar para el período 2001-2007 fue aprobado en el 2001⁵⁶. Las principales novedades residen,

⁵⁵ Decisión (97/803/CE) del Consejo, de 24 de noviembre de 1997 (*DO* n° L 329, de 29 de noviembre de 1997, p. 50).

⁵⁶ Decisión (2001/822/CE) del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Europea («Decisión de Asociación Ultramar») (*DO* n. L 314, de 30 de noviembre de 2001, p. 1) y Reglamento (CE/2304/2002) de la Comisión, de 20 de diciembre de 2002, por el que se aplica la Decisión 2001/822/CE del Consejo, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Europea (*DO* n. L 348, de 21 de diciembre de 2002, p. 82).

por un lado, en la asignación y en el uso de fondos, dando prioridad a los sectores relacionados con el comercio, el sector privado y el acceso a los programas comunitarios; y, por otro, en hacer de la reducción de la pobreza un objetivo prioritario, con lo que se acentúa el aspecto de cooperación al desarrollo de la relación UE-PTU (confirmado, por ejemplo, con la nueva categoría de «PTU menos desarrollados»). En realidad, las líneas generales de la nueva Decisión se definieron durante la firma del Tratado de Amsterdam, pues la Declaración nº 36, adoptada por la Conferencia intergubernamental, señala cuatro objetivos: promover el desarrollo económico y social de los PTU de forma más eficaz; desarrollar las relaciones económicas entre los PTU y la Unión Europea; tener más en cuenta la diversidad y las características específicas de los PTU individuales, en particular los aspectos relativos a la libertad de establecimiento; mejorar la eficacia del instrumento financiero.

En lo que respecta a los instrumentos de cooperación, éstos consisten en la cooperación para la financiación al desarrollo y en la cooperación económica y comercial. La ayuda financiera descansa, básicamente, en el IX Fondo Europeo de Desarrollo, con tres tipos de recursos: dotaciones programables (conforme al procedimiento de tipo FEDER); instrumento de ayuda a la inversión, que es una ayuda reembolsable, y está orientada a la promoción de empresas comercialmente viables; ayuda adicional en caso de fluctuaciones de los ingresos de exportación, ayuda de urgencia y ayuda a los refugiados. A esto hay que añadir, por un lado, los préstamos sobre los recursos propios del Banco Europeo de Inversiones y, por otro, un nuevo recurso, esta vez de naturaleza presupuestaria, la admisibilidad para beneficiarse de las normativas de carácter general financiadas mediante las líneas presupuestarias abiertas a los polos europeos de desarrollo.

El régimen comercial va más allá de los mecanismos tradicionales (aranceles y cantidades destinadas a cubrir otros aspectos del acceso al mercado de la Unión Europea), pues el objetivo es consolidar la cooperación en sectores tales como los pagos corrientes, el comercio y el medio ambiente, la propiedad intelectual y la defensa del consumidor, al tiempo que se simplifican las disposiciones sobre el comercio de servicios y el derecho de establecimiento.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL MOYÚA, C.: «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, 1997, pp. 111-138.
- ARTS, K. y DICKSON, A.K. (eds.), *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, Manchester University Press, Manchester/Nueva York 2004, 155 págs.
- ATIENZA, J.: «De los programas de ajuste a la reducción de la pobreza» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 3, 1998-1999, pp. 7-28.

- BARBARINDE, O. y FABER, G.: «From Lomé to Cotonou: Business as Usual?» en *EFA Rev.*, n. 9, 2004, pp. 27-47.
- COX, A. *et al.*, *European development cooperation and the poor*, Macmillan/Overseas Development Institute, Basingstoke 2000, 236 págs.
- COX, A. y CHAPMAN, J., *Les programmes de coopération extérieure de la Communauté européenne. Politiques, gestion et répartition*, Overseas Development Institute, Londres 1999, 146 págs.
- GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: «La Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo» en A.A.V.V., *Derecho Comunitario Material*, McGraw-Hill, Madrid 2000, pp. 439-453.
- GRASA, R.: «La cooperación para el desarrollo de la Comunidad Europea: naturaleza, mecanismos y políticas» en *Política exterior europea* (Coord. E. Barbé), Ariel, Barcelona 2000, pp. 55-82.
- HORNG, D-C.: «The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements» en *European Law Journal*, vol. 9, n. 5, 2003, pp. 677-701.
- LISTER, M., *European Union development policy*, St. Martin's Press, New York 1988, 189 págs.
- NAVARRO GONZÁLEZ, A.: «La política comunitaria de cooperación al desarrollo» en *Revista de Instituciones Europeas*, nº 1, 1994, pp. 9-30.
- SANTISO, C.: «Reforming European Foreign Aid: Development Cooperation as an Element of Foreign Policy» en *EFA Rev.*, n. 7, 2002, pp. 401-422.
- SOBRINO HEREDIA, J.M., *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP*, Santiago de Compostela, 1985.
- TEJADA CHACÓN, L.: «Perspectivas de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 1, 1997, pp. 23-36.