

La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Elena Muñoz Gálvez

Documento de Trabajo 61/2011



Elena Muñoz Gálvez

Licenciada en Economía por la Universidad de Zaragoza (2002) y máster en Economía Internacional por la Universidad de Maastricht (Países Bajos, 2003). En 2006, se diplomó en Unión Europea por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y, recientemente, ha obtenido un máster en Política y Democracia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Cuenta con más de ocho años de experiencia como asesora en temas de política internacional y cooperación al desarrollo, labor que, desde 2009, ejerce en el Parlamento Europeo.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Elena Muñoz Gálvez

ISBN: 978-84-92957-72-9

DL: M-29925-2011

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	10
1. La política de desarrollo de la Unión Europea: la suma de los Estados miembros y la Comisión Europea	13
1.1 Los Estados miembros	13
1.2 La Comisión Europea	18
1.3 La diversidad de la política europea de desarrollo	21
2. La política comunitaria de desarrollo: evolución de su arquitectura institucional	22
2.1 De Maastricht a Lisboa	23
2.2 La estructura institucional post-Lisboa	25
2.3 Su papel en la coordinación entre donantes europeos	27
3. La coordinación entre los donantes europeos	29
3.1 Estado de la cuestión	29
3.2 Balance	33
3.3 Eficacia de la ayuda: el camino hacia Busan	35
4. Conclusiones y recomendaciones	37
4.1 Conclusiones	37
4.2 Recomendaciones	38
Bibliografía	44
Anexo. Cifras de AOD	47
Índice de Tablas y Gráficos	49

Siglas y abreviaturas

ACP	África, Caribe y Pacífico
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
AR/VP	Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea
CE	Comisión Europea
DG DEV	Dirección General de Desarrollo
DG DEVCO	Dirección General de Desarrollo y Cooperación EuropeAid
DG RELEX	Dirección General de Relaciones Exteriores
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
ICD	Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCDE/CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
RNB	Renta nacional bruta
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UE-12	Nuevos Estados miembros
UE-15	Antiguos Estados miembros
UE-27	Antiguos y nuevos Estados miembros

Abstract

La Unión Europea (UE) tiene que aprovechar su potencial como primer donante mundial de ayuda al desarrollo y reforzar su papel en la escena internacional. Para ello, la UE y sus Estados miembros han de dotar a la política europea de cooperación al desarrollo de una mayor eficacia y visibilidad. Es fundamental que los líderes europeos den un nuevo impulso a la agenda europea de desarrollo. En este sentido, las nuevas herramientas ofrecidas por el Tratado de Lisboa suponen una oportunidad que hay que desarrollar. En este documento de trabajo se analizan las nuevas posibilidades de las que dispone la Unión para mejorar la coordinación entre los Estados miembros y la Unión en este ámbito, con el objetivo de potenciar la eficacia y la visibilidad de la ayuda europea.

The EU must use its potential as the leading global donor of development aid and reinforce its role on the world stage. To achieve this, the EU and its Member States need to improve European development aid effectiveness and visibility. To do so, European leaders must give new impetus to the European development agenda. In this regard, the new tools that the Treaty of Lisbon offers are an avenue that must be further explored. This working paper analyses the possibilities for better coordination between Member States and the EU in this area, with the aim of moving towards more effective and visible European development aid.

Resumen ejecutivo

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Unión Europea (UE) ha reformado su acción exterior en un intento de actuar de manera unida y coordinada en el escenario internacional, tratando de aunar en una sola voz la multiplicidad de posiciones que, desde la Unión, emanan hacia el exterior. Para ello, la UE debe encontrar su papel y, con este fin, fortalecer su cooperación al desarrollo como signo de identidad.

En este terreno existe ya una base sólida. La Unión y sus Estados miembros son, en conjunto, el primer donante mundial de ayuda al desarrollo, aportando en 2010 el 58% de la ayuda total. Sin embargo, la UE rara vez es percibida como tal ni goza de la influencia esperada en los foros internacionales. Para poder revertir esta situación, la Unión debe dar un impulso a la agenda europea de desarrollo y centrar más que nunca sus esfuerzos en mejorar la calidad y eficacia de la ayuda. Una mejor coordinación entre las veintiocho políticas de desarrollo existentes en la UE (las de sus veintisiete Estados miembros más la llevada a cabo por la Comisión) es, sin duda, un aspecto clave para avanzar en este sentido.

Con el objetivo de estructurar una serie de recomendaciones y acciones dirigidas a mejorar el impacto de la ayuda al desarrollo de la Unión y, así, fortalecer su papel internacional, este documento comienza con una revisión de las veintisiete políticas bilaterales y la multilateral llevada a cabo por la Comisión. A continuación, ofrece una visión general del funcionamiento de la política comunitaria de desarrollo antes y después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Finalmente, y dentro de la agenda de eficacia de la ayuda, pone el foco en la coordinación entre donantes europeos.

En el primer apartado, sobre la política de desarrollo de la UE, se revisan las políticas de desarrollo de los Estados miembros, en términos de recursos, distribución geográfica y concepto, y de la Comisión Europea, destacando sus fortalezas. Se concluye que la gran diversidad existente entre ellas supone una ventaja para la UE a la hora de mejorar la calidad de su ayuda y de buscar una mayor presencia internacional. Por lo tanto, al fomentar la coordinación entre donantes europeos, será necesario asegurar que la diversidad global de las políticas europeas de desarrollo se mantenga.

El segundo apartado, sobre la estructura institucional de la política comunitaria de desarrollo, analiza los cambios que se han producido a lo largo del tiempo en la programación y gestión de la ayuda llevada a cabo por la Comisión. En especial, se detallan las innovaciones institucionales introducidas por el Tratado de Lisboa y sus posibles implicaciones en la coordinación entre donantes europeos. Se explica cómo la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, junto con la nueva personalidad jurídica de la UE, el refuerzo de las delegaciones de la UE y la composición mixta del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), pueden contribuir a fortalecer el papel de la Comisión como coordinadora de las ayudas europeas. Se advierte, sin embargo, que será muy importante definir las relaciones entre los servicios del SEAE y de la Comisión (Dirección General de Desarrollo y Cooperación EuropeAid, DG DEVCO), así como la distribución de competencias entre el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP) y el comisario de desarrollo.

El tercer apartado se centra en la coordinación entre donantes europeos. Una política mejor coordinada y más eficaz a nivel europeo conlleva numerosas ventajas que reforzarían la visibilidad y el peso de la ayuda europea en la arena internacional. Los compromisos adquiridos por la UE y sus Estados miembros al suscribir la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra (2008), reforzados por los adquiridos en el Consenso Europeo de Desarrollo (2005), demuestran la apuesta de la Unión por la eficacia de la ayuda. Sin embargo, pese a los intentos por avanzar en este campo, mediante la adopción de un “marco común de programación” de la ayuda (2006) y la aprobación del Código de Conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo (2007) y del marco operativo sobre la eficacia de la ayuda (2009), el balance hasta el momento es modesto. Los compromisos adquiridos adolecen de falta de calendarios e indicadores precisos y, además, sigue faltando voluntad política para avanzar en este terreno.

En las conclusiones, se reafirma que la UE tiene que aumentar la eficacia de su ayuda al desarrollo y que es fundamental dar un nuevo impulso a la agenda eu-

**La cooperación europea al desarrollo:
oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa**

ropea de desarrollo. Para ello, los Estados miembros deben involucrarse en la coordinación entre sus políticas nacionales y la política de la Unión y la Comisión debe desempeñar un papel esencial en este sentido. Con este fin, se proponen cinco líneas de actuación: primero, impulsar el papel de la UE en el ámbito internacional del desarrollo; segundo, aumentar la financiación para el desarrollo; tercero, trabajar por la coherencia de políticas de desarrollo; cuarto, liderar la agenda de eficacia de la ayuda; y quinto, promover la coordinación entre donantes europeos.

Introducción

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, supone el intento de la Unión Europea por avanzar en su integración con el fin de estar mejor preparada para hacer frente a los grandes retos globales en un escenario internacional cambiante. Será clave en este objetivo la renovada y fortalecida acción exterior de la Unión que propone el Tratado. La finalidad es hablar con una sola voz, tratando de solventar lo que hasta el momento ha sido una situación con múltiples interlocutores y posiciones de cara al exterior.

Una de las novedades más significativas recogidas en el Tratado de Lisboa a este respecto es la atribución de personalidad jurídica a la UE. Esto se traduce en que la UE puede celebrar acuerdos internacionales y participar en organismos internacionales. La primera consecuencia visible de este cambio se produjo el pasado 4 de mayo, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas acordó conceder a la UE la posibilidad de hablar en nombre de sus veintisiete miembros y presentar las posiciones comunes¹.

Este papel de la UE en la escena internacional no puede venir de la mano del poder militar, porque ni la Unión dispone de él ni está persuadida de querer tenerlo, sino de la cooperación al desarrollo, de la que la Unión ha hecho su signo de identidad junto con la defensa de los derechos humanos y la democracia.

De hecho, y pese a los recortes presupuestarios que muchos gobiernos europeos se han visto obligados a llevar a cabo debido a la crisis económica y financiera,

¹ Resolución A/RES/65/276 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/13/PDF/N1052913.pdf?OpenElement>.

**La cooperación europea al desarrollo:
oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa**

y a no cumplir los compromisos asumidos, la UE se sitúa como primer donante mundial de ayuda oficial al desarrollo (AOD), aportando el 58% del total en 2010 y representando el 0,43% de su renta nacional bruta (RNB) (su objetivo para 2010 era el 0,56% de su RNB). Mientras, Canadá, Estados Unidos y Japón destinaron el 0,33%, el 0,21% y el 0,20% de su RNB, respectivamente, según los últimos datos de la OCDE/DAC. La comparación de estas cifras pone en evidencia la importancia que la UE en su conjunto concede a esta política.

Así, en el Tratado de Lisboa se reconoce la importancia que tiene el desarrollo a la hora de dibujar el perfil de la UE como actor internacional. En este nuevo contexto, la cooperación al desarrollo deja de ser una política independiente y se incorpora, con autonomía, al amplio marco de políticas de ámbito exterior (Quinta Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE). Además, y por primera vez, se eleva la erradicación de la pobreza a objetivo general de la acción exterior de la Unión (art. 21.2 del Tratado de la Unión Europea, TUE).

Sin embargo, la Unión rara vez es percibida como primer donante mundial ni tiene la influencia proporcional que sería de esperar en los foros internacionales relevantes. Una de las principales causas de esta situación es, paradójicamente, el propio hecho que permite a la UE alcanzar tales cifras de AOD: la Unión es tanto donante bilateral como multilateral. Los esfuerzos conjuntos de Estados miembros y Comisión Europea permiten que casi el 60% de la AOD mundial tenga su origen en el continente europeo, pero solo alrededor del 20% es gestionado por la Comisión (de manera multilateral), mientras que el 80% es canalizado bilateralmente por los países miembros. Esto es así porque la política de desarrollo sigue siendo una competencia compartida entre la Unión y sus Estados.

En el actual contexto de crisis económica y financiera, sin abandonar nunca la exigencia de que se cumplan los objetivos adquiridos en materia de AOD, la UE debe poner más que nunca el foco en la calidad y en el impacto de la ayuda. Para mejorar su visibilidad en el ámbito de la ayuda exterior, la UE se encuentra con dos posibles escenarios en el ámbito de la cooperación europea al desarrollo: la comunitarización y la coordinación.

La primera alternativa, la comunitarización de la política de desarrollo de la UE, requeriría una cada vez mayor canalización de la ayuda de los países miembros a través de la UE y de los mecanismos de los que dispone. Sería, por tanto, a nivel de la Unión donde se diseñarían las políticas y programas de ejecución.

En la segunda opción, la coordinación de las políticas de desarrollo de los Estados miembros y de la Comisión Europea, la UE proveería un marco compartido por

los actores europeos en materia de cooperación y fijaría ciertas normas con vistas a mejorar la eficacia de la ayuda de la UE en su conjunto.

Teniendo en cuenta que la política de desarrollo sigue siendo una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros, este segundo escenario parece más realista. Sin embargo, y pese a los pasos dados en los últimos años, esta coordinación de políticas sigue siendo insuficiente.

Según Carlsson *et al.* (2009), la UE podría ahorrar al menos entre tres y seis mil millones de euros anuales entre 2010 y 2015 si los donantes europeos trabajaran conjuntamente de manera más eficaz. En 2007, el 41% de los sectores en países socios recibían fondos de más de tres donantes europeos, y los Estados miembros y la Comisión realizaron entre 40.000 y 50.000 actividades o proyectos de desarrollo a lo largo de ese año.

Las ventajas de la coordinación son numerosas. Para empezar, evitaría la superposición de las acciones comunitarias y bilaterales en ciertos sectores o regiones e, inversamente, las lagunas en la cobertura de ciertas necesidades. Además, contribuiría a la reducción de costes, lo que garantizaría una mayor eficacia y visibilidad de la ayuda europea. La UE se encontraría, además, en una mejor posición para defender sus propias ideas y prácticas en el seno de organizaciones y conferencias internacionales destinadas a la armonización de procedimientos y modalidades de concesión de la ayuda.

Este documento se centra en este segundo escenario y trata de identificar puntos para avanzar hacia una acción más coordinada entre los Estados miembros y la UE. Para ello, comienza dando una visión global de las distintas políticas de desarrollo que se llevan a cabo de manera tanto bilateral como multilateral en el seno de la Unión. En segundo lugar, revisa la arquitectura institucional de la política comunitaria de desarrollo y explica los cambios que el Tratado de Lisboa ha introducido en ella, siendo las principales innovaciones la creación de la figura de alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y del Servicio Europeo de Acción Exterior. Seguidamente, se examinan los pasos dados hasta el momento hacia una mayor coordinación entre donantes europeos. Para finalizar, desarrolla una serie de conclusiones y recomendaciones para avanzar de forma coordinada en la agenda europea del desarrollo.

1. La política de desarrollo de la Unión Europea: la suma de los Estados miembros y la Comisión Europea

La política de desarrollo de la UE no es una sola, sino que se compone de las veintisiete políticas de sus países miembros junto con la desarrollada a nivel de la Unión por la Comisión Europea. De esta forma, la UE es un actor único entre los donantes de ayuda al desarrollo, ya que actúa tanto como donante bilateral, proporcionando apoyo directo a países en desarrollo, y como organización multilateral que desempeña un papel en la coordinación de las políticas nacionales (Carbone, 2007).

En el camino hacia una mayor coordinación de los donantes europeos, es útil tener una visión global de ellas. En un primer apartado, se revisan las políticas de los Estados miembros, intentando arrojar algo de luz sobre sus diferencias tanto en términos de recursos y de distribución geográfica, como de preferencia multilateral o bilateral y su organización institucional. A continuación, se pone el foco sobre la política llevada a cabo por la Comisión Europea, señalando cuáles son sus potenciales fortalezas. Finalmente, se sugiere que la diversidad de la política europea de desarrollo debe suponer un valor añadido a la hora de buscar una mayor presencia de la UE en la escena internacional.

1.1 Los Estados miembros

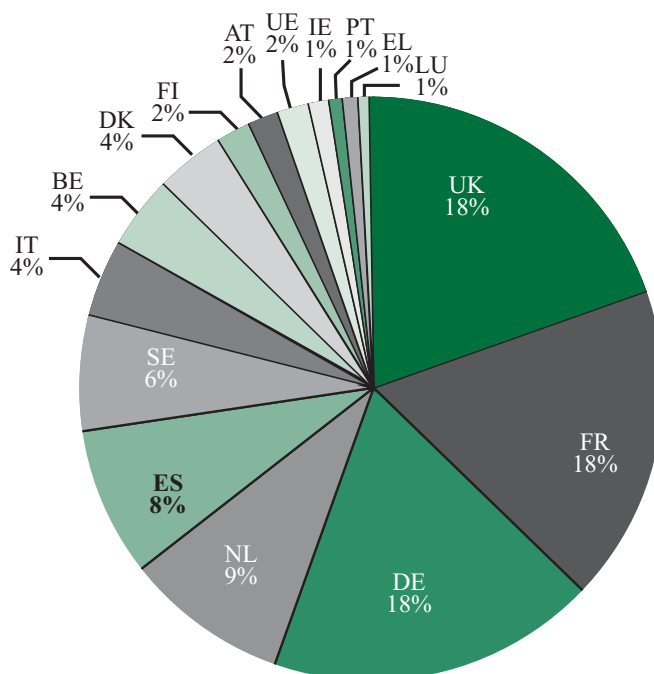
A) Recursos

En 2010, la UE en su conjunto dedicó a ayuda al desarrollo el 0,43% de su RNB, por debajo de su objetivo del 0,56%. Pese a alcanzar la histórica cifra de 53.800 millones de euros, hubieran sido necesarios 15.000 millones de euros más para poder cumplirlo (Comisión Europea, 2011a). A este ritmo, la previsión para 2015 es solo del 0,45%, muy por debajo del 0,7% comprometido (Concord, 2011).

Detrás de estas cifras globales se esconden grandes diferencias entre unos países miembros y otros. Por un lado, los antiguos Estados miembros (UE-15) tienen, por lo general, una gran tradición de cooperación al desarrollo. En conjunto, la AOD de estos países supone el 98% de la ayuda total de la Unión. En términos absolutos, los países que más recursos aportan a la ayuda al desarrollo de la UE son Reino Unido, Francia y Alemania, suponiendo cerca del 60% de la AOD total de la UE-27. Por el contrario, el conjunto de los países que accedieron a la Unión en la última ampliación (UE-12), principalmente países del este de Europa, aportan solo el 2% de la AOD total (Gráfico 1).

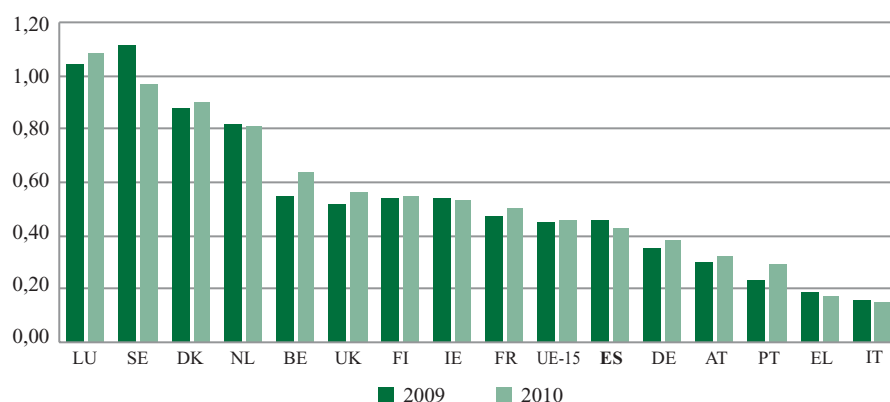
Tomando como referencia la AOD como porcentaje de la RNB, la situación que se dibuja es algo diferente. En este caso son Luxemburgo, Suecia, Dinamarca y Países Bajos quienes se sitúan por encima del objetivo del 0,7%, mientras que Grecia e Italia se encuentran a la cola de los antiguos Estados miembros, con una AOD por debajo del 0,2% de su RNB (Gráfico 2). Por su parte, los nuevos países miembros se sitúan todos por debajo del 0,2% de su RNB, estando la media de los doce países en torno al 0,1% (Gráfico 3).

Gráfico 1. AOD como porcentaje AOD total de la UE (2010)



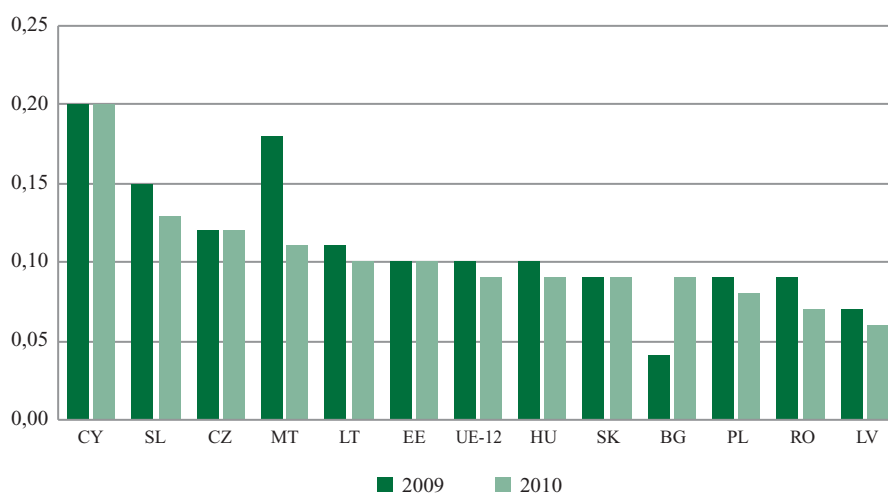
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

Gráfico 2. AOD en porcentaje RNB, UE-15 (2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

Gráfico 3. AOD en porcentaje RNB, UE-12 (2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

B) Distribución geográfica

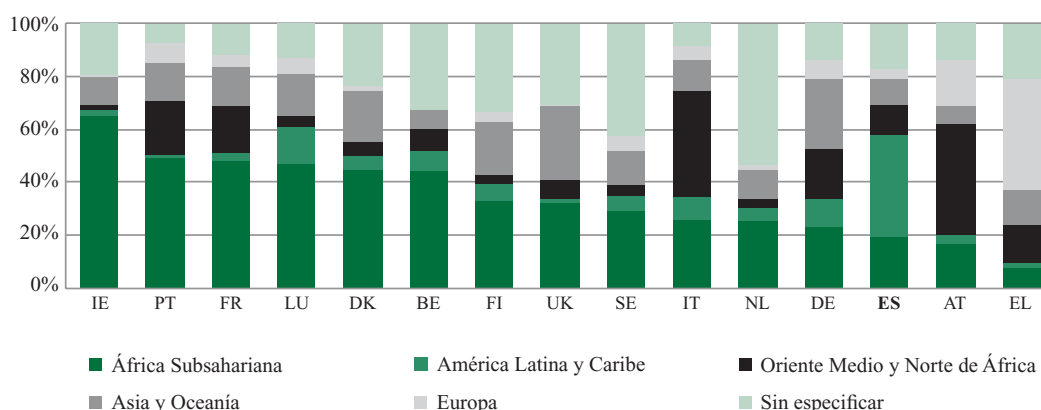
Los Estados miembros también centran su ayuda en diferentes partes del mundo. En esta distribución geográfica desempeñan un papel diversos factores, como los lazos históricos y culturales o la cercanía geográfica.

En efecto, países como Francia, Reino Unido, Bélgica, España, Portugal, Italia y Países Bajos tienen tendencia a preservar lazos históricos con sus antiguas colonias (Gráfico 4). España, por ejemplo, destina casi el 40% de su AOD a países latinoamericanos, mientras que Francia privilegia sus relaciones con países de África occidental. Para estos Estados miembros, la visibilidad de su política en países con los que mantienen lazos históricos y culturales es una prioridad importante y puede conducir, a veces, a cierta competencia entre la política nacional y la política comunitaria (Balleix, 2005).

Los países del sur y del este de Europa tienden a dedicar gran parte de su AOD a regiones cercanas geográficamente, bien sea por razones de presión migratoria, de seguridad u otras (Gráfico 4). Por ejemplo, Oriente Medio y el norte de África es el destino del 40% de la AOD de Italia, mientras que Grecia focaliza gran parte de su ayuda en países de Europa oriental, en concreto Balcanes, la zona del mar Negro y el Mediterráneo oriental. Los nuevos países miembros también tienden a preocuparse más por sus vecinos, principalmente de Europa oriental y Asia central, cuyo desarrollo tiene una influencia directa sobre su propia seguridad (Wanlin, 2007). La debilidad de los lazos políticos de estos últimos con otros países en desarrollo y unas cantidades históricas de AOD bajas hacen de ellos socios discretos en las cuestiones de coordinación (Balleix, 2005).

Otros países europeos, como los nórdicos (Suecia, Finlandia y Dinamarca) y Luxemburgo, se encuentran libres de consideraciones geopolíticas e históricas. Consideran sus políticas de desarrollo como ejemplares y las ven como un medio de afirmar su propio papel en la escena política internacional, por lo que valoran la visibilidad de su política de desarrollo (Balleix, 2005).

Gráfico 4. AOD por región (2009)



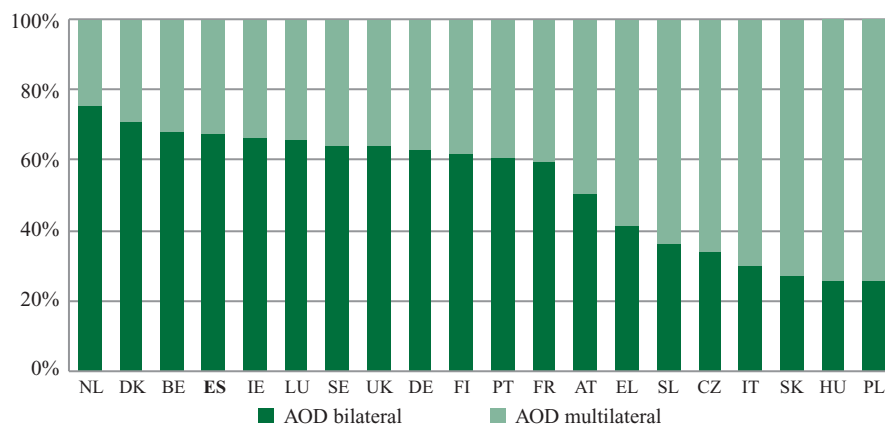
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

C) AOD bilateral y multilateral

También existen diferencias entre donantes europeos en cuanto al componente multilateral de su AOD (Gráfico 5). En general, los países con menores recursos destinados a ayuda al desarrollo recurren en mayor medida a los canales multilaterales (como sería el caso de los nuevos Estados miembros, Italia y Grecia), mientras que los países con mayor tradición y cantidad destinada a AOD (Países Bajos, Bélgica, Irlanda, países nórdicos, España, etc.) desembolsan más del 50% de su ayuda de forma bilateral.

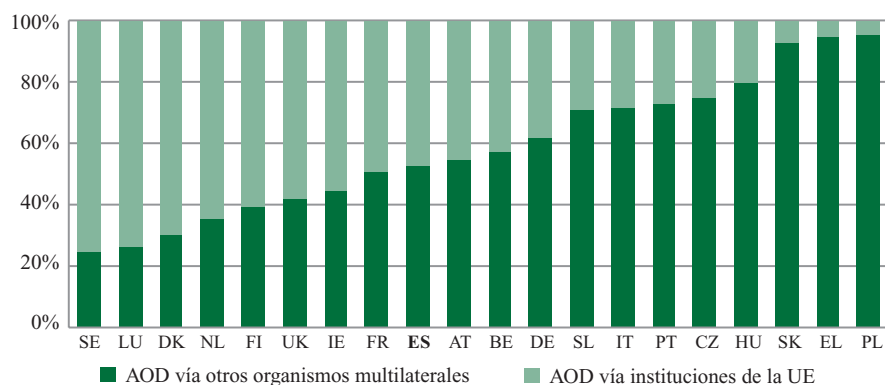
En cuanto a la institución elegida para dirigir la ayuda multilateral (Gráfico 6), los países nórdicos, Reino Unido y Luxemburgo privilegian canales distintos a las instituciones europeas. Otros, como Francia, España, Bélgica y Alemania, desembolsan en torno al 50% de su ayuda multilateral vía la Comisión Europea, y los países del Este, Italia y Portugal hacen un uso mayoritario de los canales comunitarios.

Gráfico 5. AOD bilateral y multilateral (2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

Gráfico 6. AOD multilateral (2010)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

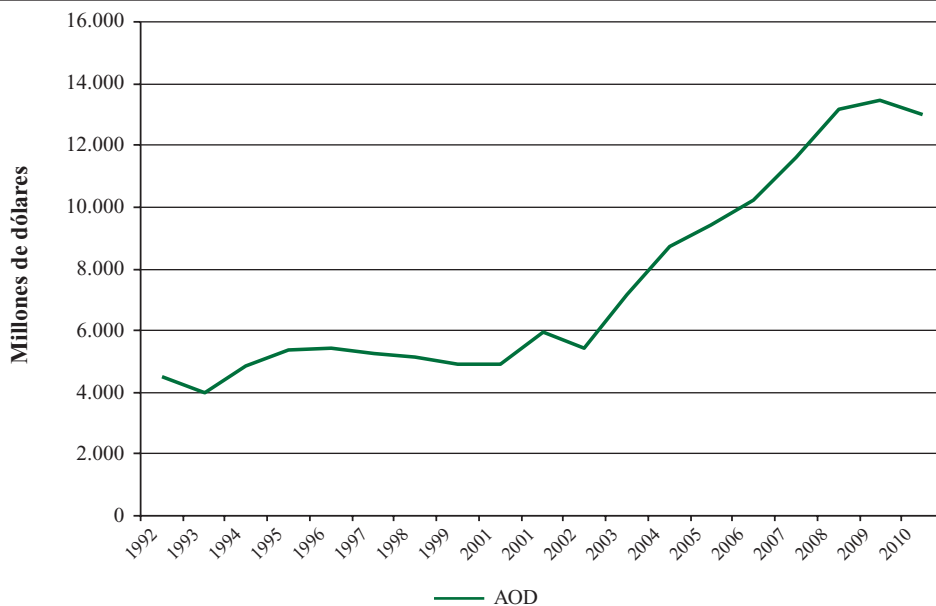
D) Nivel institucional

Existe también una gran variabilidad a nivel institucional. Estas diferencias pueden verse como indicativas del grado de autonomía de esta política frente a otras, principalmente la política exterior. En Reino Unido, la política de cooperación y desarrollo es definida y puesta en marcha por una agencia independiente (*DFID, Department for International Development*). En Alemania, existe un Ministerio específico de Cooperación, mientras que en otros países la política de desarrollo se encuentra en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores (Italia, Finlandia, Dinamarca, España). En Francia, la política de desarrollo recae bajo la responsabilidad de varios ministerios: Asuntos Exteriores, Finanzas y Ultramar (Koeb, 2008).

1.2 La Comisión Europea

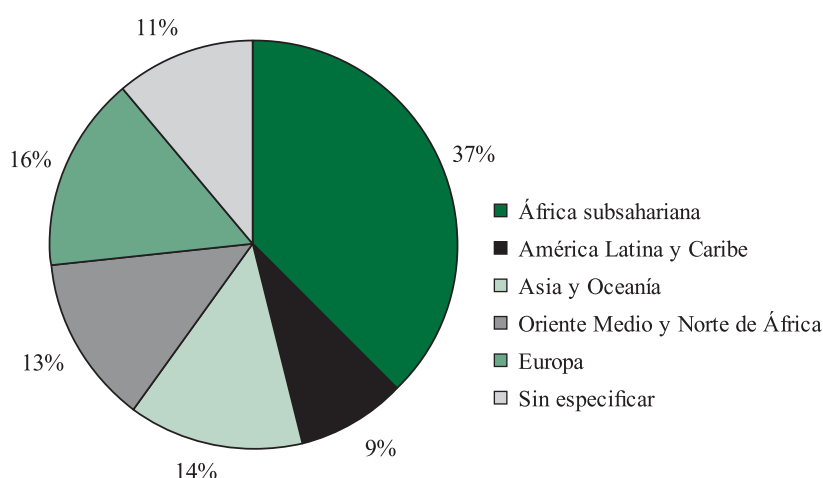
La Comisión Europea mantuvo unos niveles discretos de ayuda al desarrollo hasta el año 2000 en que se reformó la gestión de esta política. Esta reforma fue la respuesta a las voces de los Estados miembros, que cuestionaban el valor añadido que podía ofrecer una política de desarrollo multilateral llevada a cabo por la Comisión. Desde entonces, la AOD gestionada a nivel europeo se ha multiplicado prácticamente por tres (Gráfico 7), demostrando en cierta medida la renovada confianza que los países miembros tienen en ella y el reconocimiento al valor añadido que puede aportar.

Gráfico 7. Evolución de la AOD, Comisión Europea



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

Gráfico 8. AOD de la Comisión Europea por región (2009)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

En cuanto a su distribución geográfica (Gráfico 8), la UE se centra en los países de menores ingresos, principalmente los situados en el África subsahariana (un 37% de su AOD). También presta especial atención a su vecindad, tanto sur (13%) como oriental (16%). Los recursos destinados a América Latina suponen solo el 9% del total, en la línea de priorizar a los países de menores ingresos frente a los de renta media.

Para que los Estados miembros acepten a la Comisión Europea en su papel como coordinador, estos tienen que ver en la coordinación entre sus políticas bilaterales y la comunitaria un cierto valor añadido. En este sentido, son varias las fortalezas que la UE puede explotar:

- La UE, a través de sus delegaciones, se encuentra presente y activa en más países en desarrollo que cualquier país miembro (130 delegaciones). Además, en ciertas regiones del mundo, la política comunitaria es mejor aceptada, en la medida en que la Unión es percibida como más neutra que las acciones bilaterales (Balleix, 2005).
- La Comisión lleva a cabo un gran número de diálogos políticos y programas de cooperación, desde el acuerdo de Cotonú con los países ACP (África, Caribe y Pacífico) a los acuerdos con Mercosur y la Unión por el Mediterráneo, etc. La ayuda de la Comisión, por tanto, forma parte de una más amplia asociación económica y política con los países en desarrollo, en contraste con la ayuda de otras agencias multilaterales o bilaterales (Wanlin, 2007).

- Además, y en este mismo sentido, tiene la capacidad de fomentar la integración regional, tanto política como económica y social, basada en su propia experiencia².
- Una cuarta fortaleza es su capacidad de promover a nivel europeo la coherencia de políticas con incidencia en el desarrollo, al contar entre sus competencias políticas como la comercial, agrícola, pesquera y exterior³.
- En las discusiones sobre instrumentos de financiación innovadores para el desarrollo, es también a nivel de la UE donde mejor puede ejercerse un papel pionero y líder a nivel mundial⁴.
- La Unión puede trabajar conjuntamente con los países socios para conseguir un mejor enfoque en el campo del apoyo presupuestario⁵. Este instrumento, cada vez más utilizado, necesita ser mejorado y es la UE quien tiene la capacidad de diálogo y los instrumentos para ello⁶.
- El Tratado de Lisboa ofrece oportunidades para la acción de la Unión en estados frágiles y situaciones posconflicto⁷.
- La UE puede ofrecer la base para financiar grandes proyectos, como son las infraestructuras, que son menos accesibles para las contribuciones bilaterales (Gavas, 2009).
- Finalmente, tiene la capacidad de organizar el diálogo con y entre Estados miembros para formular políticas sectoriales o geográficas conjuntas. Puede así establecer mecanismos y estándares para la acción común entre actores europeos y proporcionar los incentivos necesarios para ella (Gavas, 2009).

2 Intervención del comisario de Desarrollo ante la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, 13 de abril de 2011, <http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/vod/player?eventCode=20110413-1500-COMMITTEE-DEVE&language=es&byLeftMenu=researchcommittee&category=COMMITTEE&format=wmv#anchol>.

3 *Ibíd.*

4 *Ibíd.*

5 El apoyo presupuestario es la transferencia de recursos financieros de un organismo de financiación externo al Tesoro Público de un país socio, siempre que este último respete las condiciones de pago acordadas. Los recursos financieros recibidos en tal concepto forman parte de los recursos globales del país socio y, en consecuencia, se utilizan con arreglo a su sistema público de gestión financiera.

6 Intervención del comisario de Desarrollo ante la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, 13 de abril de 2011.

7 *Ibíd.*

1.3 La diversidad de la política europea de desarrollo

La diversidad de la política europea de desarrollo, compuesta por veintisiete políticas bilaterales más una multilateral llevada a cabo por la Comisión Europea, puede suponer tanto un freno como una ventaja a la hora de buscar una mayor presencia y un mayor peso de la UE en la escena internacional. Será un freno si cada uno de los donantes europeos sigue considerando la cooperación al desarrollo como una política nacional que, ya sea por motivos históricos o de afirmación en la arena internacional, se quiere mantener visible a toda costa y libre de cualquier injerencia externa. Por el contrario, supondrá una ventaja si, mientras se preservan las políticas bilaterales en sus variedades, estas pueden ser mejor coordinadas para dotar de una mayor eficacia y, por tanto, visibilidad a la política europea de desarrollo.

En efecto, su diversidad puede constituir un valor añadido que permita adaptar de forma óptima la acción europea a las especificidades de cada país en desarrollo. Una mejor división del trabajo entre los Estados miembros permitiría a cada uno de ellos utilizar su ventaja comparativa, ya sea en la forma de *expertise* técnico, larga experiencia sobre el terreno o lazos culturales con el país socio. Este proceso de coordinación debe ser suficientemente flexible para permitir a cada país encontrar su propio papel, al mismo tiempo que ofrecer la combinación de programas más beneficiosa para los países en desarrollo. Por lo tanto, al fomentar la coordinación entre donantes europeos será necesario asegurar que la diversidad global de las políticas europeas de desarrollo se mantenga.

En esta diversidad tanto de tradiciones institucionales como de intereses geopolíticos y de lazos históricos con los países en desarrollo, la coordinación entre donantes europeos es, sin duda, una tarea difícil. La búsqueda de la complementariedad pasa, en un primer momento, por un acuerdo inicial sobre los valores y los objetivos a perseguir. Esto último fue definido, no sin dificultades, en 2005, en el marco del Consenso Europeo de Desarrollo.

2. La política comunitaria de desarrollo: evolución de su arquitectura institucional

Aunque la UE ha contado desde sus inicios con una política de desarrollo, principalmente dirigida hacia los países ACP a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)⁸, la política comunitaria de desarrollo no existió como tal hasta su incorporación a los Tratados en 1992, con la firma del Tratado de Maastricht. Una reforma posterior, en el año 2000, despejó en gran parte las dudas de los Estados miembros sobre la capacidad de la Comisión Europea para llevar a cabo una política de desarrollo. Desde entonces, la ayuda gestionada por la UE ha aumentado hasta prácticamente triplicarse.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, ha supuesto un nuevo cambio en la arquitectura institucional de la política comunitaria de desarrollo. Las dos principales novedades institucionales son la creación de la figura del alto representante⁹ de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y el establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior.

En este epígrafe se expone, en primer lugar, una visión global del que hasta ahora ha sido el funcionamiento de la política comunitaria de desarrollo a nivel institucional y, en el segundo punto, se describen los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y sus consecuencias sobre la política de desarrollo. Para finalizar, se dan algunas pistas sobre cómo esta nueva estructura institucional puede fomentar una mayor coordinación entre los donantes europeos.

8 El FED fue establecido a mediados de los años cincuenta.

9 Desde el 1 de diciembre de 2009, este puesto lo desempeña la británica Catherine Ashton.

2.1 De Maastricht a Lisboa

Es con el Tratado de Maastricht, en 1992, cuando la cooperación al desarrollo se incluye como una de las políticas de la UE, enumerando por primera vez sus objetivos, y se designa al Consejo y al Parlamento Europeo (mediante el procedimiento de codecisión) como las instituciones encargadas de adoptar las **grandes líneas estratégicas** de estas políticas (art. 177.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, TCE).

En el terreno de la **coordinación** de esta política comunitaria con la de los Estados miembros, el Tratado de Maastricht deja claro que es la primera quien debe ser complementaria a las segundas (art. 177.1 TCE). Coloca así a las políticas de desarrollo de los Estados miembros en un primer plano, mientras que la política comunitaria sigue estando subordinada a estas. En este contexto, el Tratado confiere a la Comisión Europea el papel de promover la coordinación entre la política comunitaria y la de los países miembros (art. 180.1 TCE).

Además de esta función como coordinador de las políticas de desarrollo, la Comisión Europea es, por encima de todo, la encargada de la programación y gestión de la ayuda exterior de la UE. En el año 2000, la Comisión reformó ambas áreas, introduciendo importantes cambios (Comisión Europea, 2000).

En la fase de **programación**, para hacer su estrategia más coherente y mejor adaptada a las necesidades de los países en desarrollo, la Comisión introduce los documentos de estrategia (nacional, regional o sectorial), basados en el análisis de la situación política y económica por una duración de cinco a seis años, y los programas indicativos, en los que se precisan sobre un periodo de tiempo más corto (de dos a tres años) los sectores, acciones y presupuesto de la ayuda. A continuación, se elaboran los planes de financiación anuales con programas y proyectos concretos.

Los documentos de estrategia y los programas indicativos son elaborados por la Comisión; en concreto, por las Direcciones Generales de Relaciones Exteriores (DG RELEX) y Desarrollo (DG DEV) en colaboración con los países socios. La DG RELEX es responsable de los programas geográficos (América Latina, Asia, Asia central, Oriente Medio y Sudáfrica)¹⁰ del Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo (ICD), mientras que la DG DEV se encarga de los programas temáticos del ICD¹¹ y del FED, que cubre los países ACP. La reforma del

10 No se mencionan aquí las áreas geográficas correspondientes a otros instrumentos, como el Mediterráneo y la vecindad este.

11 Inversión en las personas; medioambiente y gestión sostenible de recursos naturales; agentes no estatales y autoridades locales; estrategia a favor de la seguridad alimentaria; y cooperación en materia de migración y asilo.

año 2000 también crea la oficina de cooperación EuropeAid como única institución responsable de la **etapa de gestión** de los programas de desarrollo de la Comisión, para así dotarles de coherencia global. Se ocupa también de la coordinación con la DG RELEX y la DG DEV, encargadas de la programación, y con los Estados miembros, a través de sus agencias de cooperación.

Esta “agencia de cooperación” europea, junto con las delegaciones de la Comisión, se encarga de la identificación y formulación de los programas y proyectos concretos, y, junto con los Estados miembros (en los llamados comités de gestión), adopta las propuestas de financiación.

Siguiendo una lógica de descentralización de la gestión de la ayuda, EuropeAid subdelega una parte de sus competencias a las delegaciones de la Comisión en los países socios (Carbone, 2007). Estas se encargan de la ejecución de los proyectos, lanzando las ofertas de licitaciones y gestionando los contratos en los diferentes países.

Con esta descentralización, la reforma del 2000 reduce la capacidad de los Estados miembros de interferir en los programas comunitarios de ayuda. Si no disponen de embajada o expertos en los países socios, es difícil influir en la formulación de las acciones de desarrollo y sus propuestas de financiación y, por tanto, conseguir los contratos de gestión que se derivan (Balleix, 2010). Además, la mayor apuesta por el apoyo presupuestario refuerza esta tendencia. Los programas de apoyo presupuestario son puestos en marcha por los países socios, bajo el control de la Comisión Europea, pero fuera del de los Estados miembros.

Aunque los cambios institucionales introducidos en el año 2000 en la formulación y gestión de la ayuda comunitaria han mejorado sustancialmente la capacidad de la Comisión Europea de llevar a cabo una política de desarrollo (el aumento de la ayuda gestionada desde entonces por esta institución muestra la mayor confianza de los países miembros), algunos aspectos se han revelado mejorables.

Por ejemplo, la división en dos direcciones generales de la política de desarrollo no favorece el control sobre la ayuda comunitaria ni permite a la Comisión desempeñar un papel principal en la coordinación de todas las relaciones de la UE con los países en desarrollo. Además, la relación entre la DG DEV y EuropeAid está marcada por una división de competencias en la práctica no muy clara. La competencia entre ambas conduce a menudo a que EuropeAid rehaga parte del programa de trabajo de la DG DEV, ralentizando el proceso de toma de decisiones y socavando su eficiencia (Wanlin, 2007).

2.2 La estructura institucional post-Lisboa

Con el Tratado de Lisboa, la política de cooperación al desarrollo se incorpora, con autonomía, al marco de políticas de ámbito exterior (Quinta Parte del TFUE) y la erradicación de la pobreza se sitúa por vez primera entre los objetivos generales de la acción exterior de la Unión (art. 21.2 TUE). Todo ello debe permitir una mejor coherencia de políticas para el desarrollo, de forma que la política exterior y la comercial, entre otras con vertiente exterior, tengan en cuenta su incidencia sobre el desarrollo.

El Consejo y el Parlamento Europeo siguen siendo las instituciones encargadas de adoptar, mediante el procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión), las **grandes líneas estratégicas** de la política de desarrollo de la Unión (art. 209 TFUE).

En el ámbito de la **coordinación** entre la política comunitaria y las políticas bilaterales de los países miembros, mientras que en el Tratado de Maastricht la política comunitaria debía ser complementaria a las bilaterales, en el Tratado de Lisboa los dos niveles se colocan en pie de igualdad: las políticas llevadas a cabo tanto a nivel europeo como por los Estados miembros tienen que ser complementarias y reforzarse mutuamente (art. 208 TFUE). Con este fin, los países miembros deben emprender un proceso de cooperación entre ellos y con la Unión, y la Comisión Europea es designada como el principal coordinador (art. 210 TFUE).

El alto representante (AR/VP) se encuentra a medio camino entre la esfera comunitaria de la Comisión, siendo su vicepresidente (art. 17.4 TUE), y la esfera intergubernamental del Consejo, presidiendo las reuniones de ministros de Asuntos Exteriores (art. 18 TUE). Al ser el nexo entre ambas instituciones, el AR/VP se coloca en posición de trabajar por la coherencia entre los distintos ámbitos de la acción exterior de la Unión, incluida la política de desarrollo.

Para ayudar al AR/VP en el desempeño de sus funciones, el Tratado de Lisboa contempla un Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), compuesto por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, así como por personal en comisión de servicios proveniente de los cuerpos diplomáticos nacionales (art. 27.3 TUE). Estos últimos no pueden sobrepasar un tercio del total de efectivos.

La organización y funcionamiento del SEAE queda recogida en la Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 (Consejo de la UE, 2010b)¹². Pese a que el primer borrador respondía más a las demandas de los Estados miembros y lo situaba en la

12 Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. El Reglamento Financiero y el Reglamento sobre el Personal fueron aprobados por el Consejo, en codecisión con el Parlamento Europeo, el 17 de noviembre de 2010.

esfera intergubernamental, la estructura final preserva el método comunitario. El SEAE ha absorbido los servicios y personal de la Comisión que trabajaban en la dimensión política de la ayuda. Es decir, ha acogido la DG RELEX, incluyendo las delegaciones en terceros países, y las direcciones geográficas de la DG DEV. En el organigrama del SEAE¹³ figura un puesto encargado de la coordinación en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

La Comisión conserva los servicios encargados de la gestión de los instrumentos financieros. Además, ha integrado EuropeAid y al personal restante de la DG DEV, creando la DG Desarrollo y Cooperación EuropeAid (DG DEVCO). Esta nueva DG contempla en su organigrama¹⁴ una dirección específica para la política de desarrollo de la UE. Esta dirección se encargará, entre otras cosas, de la eficacia de la ayuda y de la cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros.

La creación de la figura del AR/VP no ha significado la supresión de los comisarios relacionados con el área de exteriores. De hecho, la actual Comisión Europea (Barroso II), ha mantenido un comisario de desarrollo. Más bien, esta nueva estructura supone un impulso para una mayor coherencia entre los distintos ámbitos. Esto, junto con la creación del SEAE, institución *sui generis* no del todo comunitaria pero dentro de esta esfera, ha hecho variar sustancialmente el proceso de programación y gestión de la ayuda comunitaria al desarrollo¹⁵.

Todas las propuestas de **programación** del FED y de los programas geográficos del ICD, para las tres primeras etapas del ciclo de programación (definición de dotaciones globales por regiones, documentos de estrategia país/regional y programas indicativos), serán elaboradas conjuntamente por los servicios competentes del SEAE y de la Comisión (DG DEVCO), bajo la responsabilidad del comisario de desarrollo, y se transmitirán para su adopción por parte de la Comisión de forma conjunta con el AR/VP. En cuanto a los programas temáticos, serán elaborados por los servicios de la Comisión bajo la responsabilidad del comisario de desarrollo (art. 9.4) y adoptados por la Comisión.

Las delegaciones de la UE, que han reemplazado a las delegaciones de la Comisión desde el 1 de diciembre de 2009, continúan llevando a cabo la **gestión local** de la ayuda al desarrollo. El jefe de delegación, miembro del SEAE, será habilitado por la Comisión para ejecutar los créditos correspondientes a los instrumentos financieros (art. 5.4). Bajo su autoridad, una parte del personal de las delegaciones, que continúa perteneciendo a la Comisión, se encargará de la gestión de estos fondos.

13 http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm.

14 http://ec.europa.eu/europeaid/who/documents/organigramme-devco_en.pdf.

15 Actualmente, se está negociando un nuevo acuerdo entre los servicios relevantes de la Comisión y el SEAE para clarificar la implicación de cada uno de ellos en los distintos ámbitos.

Tabla 1. Organización de la política comunitaria de desarrollo

	Antes del Tratado de Lisboa	Después del Tratado de Lisboa
Grandes orientaciones estratégicas	Consejo y Parlamento Europeo (codecisión)	Consejo y Parlamento Europeo (proceso legislativo ordinario)
Programación	Comisión: DG RELEX y DG DEV	DG DEVCO (Comisión) y SEAE bajo supervisión del comisario de desarrollo
Gestión	Comisión: EuropeAid y delegaciones	DG DEVCO (Comisión) y delegaciones (Comisión y SEAE)

Fuente: elaboración propia

2.3 Su papel en la coordinación entre donantes europeos

El Tratado de Lisboa abre nuevas perspectivas de interacción entre la política comunitaria y las políticas bilaterales de ayuda al desarrollo. La figura del AR/VP, la nueva personalidad jurídica de la UE, el refuerzo de las delegaciones de la UE y la composición mixta del SEAE podrían mejorar la capacidad de la Comisión para desempeñar un papel motor en la coordinación de las ayudas europeas, en línea con lo recogido por el artículo 210 del TFUE.

La figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad supone un impulso a la política europea de cooperación al desarrollo. En su calidad de miembro del Consejo, sustituye a la Presidencia rotatoria a la hora de presidir el Consejo de relaciones exteriores que, dos veces al año, reúne a los ministros de desarrollo de los veintisiete Estados miembros. Además, dado que asume el cargo de vicepresidente de la Comisión Europea, la nueva situación debería dotar de mayor consistencia y continuidad temporal las decisiones sobre política de desarrollo, así como suponer un incentivo hacia una mayor coordinación entre donantes europeos.

La Comisión Europea se ha visto dotada de un potencial renovado para asumir el papel de coordinador de las políticas europeas de desarrollo. Así, su papel será ayudar a los países miembros a coordinar entre sí y con la comunitaria sus políticas bilaterales. El hecho de que ahora solo una dirección general esté encargada de los programas que afectan a todos los países en desarrollo ayudará a tener una visión general más acertada sobre el estado de la cooperación a nivel global. Hasta el momento, la división en dos direcciones generales distintas generaba una visión

fragmentada de ella. Con esta panorámica de conjunto, los intentos de coordinación por parte de la Comisión pueden verse mejorados, tanto en la búsqueda de una programación conjunta como de la complementariedad.

En cuanto al Servicio Europeo de Acción Exterior, su puesta en marcha contribuirá de manera vital a una mayor coordinación de las políticas de desarrollo en el seno de la UE. Dado que, con la nueva estructura, el SEAE y las delegaciones de la UE –bajo su autoridad– tienen un importante papel en la programación y gestión de la ayuda, el papel de coordinador y la responsabilidad de la Comisión en este campo (art. 210 TFUE) deberían ser extendidos al SEAE.

La cooperación entre el SEAE y la DG DEVCO es una cuestión todavía compleja. El SEAE debe demostrar su habilidad para establecer una política exterior basada en derechos y valores y en una cooperación justa y mutuamente beneficiosa con terceros países por delante de, simplemente, promocionar los intereses europeos en el mundo. Al mismo tiempo, el papel y la capacidad de la DG DEVCO para dirigir la política de desarrollo deben ser reforzados (Concord, 2011). Será necesaria una relación estrecha entre ambos servicios que se apoye en un amplio *expertise* en desarrollo tanto en las sedes en Bruselas como en las delegaciones.

3. La coordinación entre los donantes europeos

Las ventajas de una mejor coordinación entre donantes son numerosas y los beneficios podrían maximizarse si un solo donante principal se encargara de coordinar el conjunto de la ayuda exterior de la Unión (Balleix, 2010). En primer lugar, el esfuerzo de coordinación entre la política comunitaria y las políticas nacionales de ayuda al desarrollo permitiría una mejora en el reparto geográfico de la ayuda entre países socios, evitando la creación de países “mimados” o “huérfanos” de ayuda. En segundo lugar, en el seno de un mismo país, se cubrirían mejor las necesidades existentes en cada sector. Finalmente, los costes de gestión de la ayuda se reducirían mediante la armonización de procedimientos entre donantes y su alineamiento con los procedimientos locales.

Además, la visibilidad y el peso de la ayuda europea se verían reforzados. Una mayor coordinación contribuiría a una mejor defensa de las posiciones europeas en el seno de organizaciones y conferencias internacionales, así como de cara a donantes emergentes como China, India o Brasil (Balleix, 2010).

3.1 Estado de la cuestión

Los esfuerzos de la UE con vistas a mejorar la coordinación y la complementariedad entre los programas de ayuda comunitaria y bilateral se inscriben en un marco más ambicioso. En efecto, los Estados miembros y la Comisión Europea suscriben dos compromisos mayores: la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, 2005 (OCDE, 2005) y el Programa de Acción de Accra, 2008 (OCDE, 2008). Estos compromisos contemplan la división del trabajo entre donantes, en la que desempeñan un papel central el país socio y la armonización de procedimientos entre donantes.

Tras la Declaración de París, la Unión adoptó compromisos suplementarios que se plasmaron en el **Consenso Europeo de Desarrollo**¹⁶. Concluido en diciembre de 2005, esta declaración asocia por primera vez a la Unión y a los Estados miembros, como participantes de la política comunitaria y en su capacidad de donantes bilaterales, en la persecución de objetivos, valores y principios de acción comunes en la cooperación al desarrollo. Coloca la erradicación de la pobreza y los objetivos de desarrollo del milenio en el centro de esta visión común de la política de desarrollo. Uno de sus principios es la búsqueda de la coordinación, complementariedad y armonización entre donantes europeos

En este último aspecto, el Consenso se ocupa sobre todo de definir los límites de la acción de la Comisión Europea. La política comunitaria debe desarrollarse de forma complementaria a las políticas nacionales y no a la inversa, en línea con lo establecido por el Tratado de Maastricht. Sin embargo, se reconoce un valor añadido a la política europea gracias a su presencia mundial, su papel en la coherencia de políticas de la Unión, sus acciones en favor de la democracia y los derechos humanos y su papel integrador de las políticas nacionales, a través de su derecho de iniciativa para promover la coordinación y la complementariedad de las políticas de desarrollo europeas¹⁷.

El Consenso propone, además, “mejorar la **división del trabajo** a nivel de los países y las regiones para lograr una mayor complementariedad, sobre todo mediante la definición de un **marco común de programación** de la UE”.

A) División del trabajo

Con vistas a avanzar hacia una mayor división del trabajo entre donantes europeos, la Comisión elabora, desde 2005, el **Atlas de donantes**¹⁸, un trabajo de cartografía de la ayuda que pretende identificar lagunas, duplicaciones y costes administrativos innecesarios que erosionan el impacto de la ayuda de la UE. La primera edición de este Atlas puso de manifiesto la concentración de la ayuda en ciertos países y sectores “atractivos”, creando de esta forma países y sectores “huérfanos” u “olvidados”, y la fragmentación de las actividades en los países o sectores “queridos” con una multiplicación de agentes y proyectos a pequeña escala.

16 Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión, sobre la política de desarrollo de la UE titulada El consenso europeo sobre desarrollo, Diario Oficial C 46 de 24.2.2006.

17 Considerando este valor añadido, se proponen nueve campos para la acción comunitaria: comercio e integración regional; medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; infraestructuras de comunicación y de transporte, agua y energía; desarrollo rural, agricultura y seguridad alimentaria; gobernanza; derechos humanos; prevención de conflictos de fragilidad de Estados; desarrollo humano; cohesión social; y empleo.

18 <http://development.donoratlas.eu/index.htm>.

Fue en 2007, con el **Código de conducta** de la UE (Consejo de la UE, 2007) sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo, cuando se consiguió un enfoque más concreto sobre la complementariedad entre la política comunitaria y las bilaterales. Este Código, elaborado por la Comisión con la participación de expertos de los Estados miembros, pretende acelerar el proceso de coordinación entre donantes.

Con el fin de mejorar la complementariedad tanto a nivel nacional (del país socio) como sectorial (reparto entre los diferentes sectores del país socio) e internacional (reparto geográfico entre los distintos países socios), el Código propone una serie de principios rectores a seguir de forma voluntaria.

Según el Código, los países de la UE deben concentrar su ayuda en un máximo de dos sectores por país. En cada sector, tras la evaluación de las ventajas comparativas, se designará un donante principal para asegurar la coordinación entre los donantes activos. Varios criterios guiarán la evaluación de las ventajas comparativas: la presencia sobre el terreno, el conocimiento del país o sector, la confianza de los gobiernos socios, el volumen de la ayuda, etc.

Los acuerdos de cooperación delegada dan la posibilidad a los donantes de continuar apoyando un sector al tiempo que delegan la gestión a un donante principal. En este sentido, los reglamentos de los instrumentos financieros de la ayuda europea que se adoptaron en 2007, dentro de las perspectivas financieras 2007-2013, eliminaron ciertos obstáculos jurídicos a la cofinanciación de acciones europeas y a las cooperaciones delegadas. Otra forma en que el donante puede seguir colaborando en un sector no prioritario es la ayuda presupuestaria.

Los mismos principios se aplican a la complementariedad internacional. Cada Estado miembro está invitado a limitar gradualmente el número de países y a definir sus países “prioritarios”. La concertación entre los donantes debe permitir encontrar un equilibrio geográfico en el reparto de la ayuda y resolver el problema de los países “olvidados”.

Con vistas a acelerar este proceso de complementariedad y de división del trabajo, la Comisión presentó en junio de 2009 una “**caja de herramientas**” (Comisión Europea, 2009c) para la puesta en marcha de la complementariedad y la división del trabajo. Se trata de un manual práctico que propone, sobre la base de mejores prácticas, acciones a seguir en las diferentes etapas de la división del trabajo.

Finalmente, en noviembre de 2009, el Consejo de la UE adoptó un **marco operativo sobre la eficacia de la ayuda** (Consejo de la UE, 2009 y 2011) que contiene un capítulo consagrado a la división del trabajo. Por primera vez, se fijan unos plazos y se establece una monitorización del proceso.

En la práctica, la división del trabajo y la complementariedad se puso en marcha en 2008 mediante una experiencia piloto (**Fast Track Initiative**) en la que participan actualmente la Comisión Europea y catorce países miembros como facilitadores en, aproximadamente, treinta y dos países socios. En cada uno de esos países, un Estado miembro o la Comisión Europea adopta el papel de donante principal. El marco operativo sobre la eficacia de la ayuda define con más precisión el papel de facilitador y abre la participación a nuevos países y donantes.

Además, en julio de 2008, **EuropeAid** adoptó una estrategia destinada a reformar la cooperación técnica y las unidades de gestión de programas (Comisión Europea, 2008). Se trata de reforzar las capacidades de los países socios estando atentos a sus demandas, adoptando orientaciones basadas en resultados y evitando que varios donantes europeos pongan en marcha unidades paralelas de gestión de programas.

De forma simultánea a este inicio de la división del trabajo, la **Practitioners Network for European Development Cooperation**¹⁹ reúne, desde 2007, a doce organismos nacionales y a la Comisión Europea, y está abierta a toda institución pública de la UE dedicada a la gestión de la política de desarrollo. La red, organizada en cuatro grupos temáticos (uno de ellos sobre la división del trabajo), mantiene reuniones anuales. La organización de la red recae en un grupo compuesto por tres miembros, reflejando la troika presidencial de la UE. Recientemente se ha creado un secretariado permanente con base en Bruselas.

Tras cuatro años de existencia, el principal acervo de la red es intangible: la mejora del conocimiento recíproco tanto de personas como de métodos de trabajo y el intercambio de ideas. También se han dado casos de intensificación de la cooperación bilateral, por ejemplo, entre las agencias de desarrollo checa y austríaca. La puesta en funcionamiento de un secretariado permanente pretende facilitar, entre otras cosas, la emergencia de proyectos de cooperación sobre el terreno²⁰.

B) Programación conjunta

La programación conjunta es de vital importancia para avanzar en la división del trabajo y la coordinación entre donantes europeos.

En esta línea, la UE adoptó en mayo de 2006 un “**marco común de programación**” (Comisión Europea, 2006) destinado a desembocar en una “programación conjunta

19 <http://www.dev-practitioners.eu/>.

20 Report from the Annual Meeting of the Practitioners' Network for European Development Cooperation, Prague, 12-13 May 2009.

europea”. En una primera etapa, los Estados miembros y la Unión deben elaborar un diagnóstico común de la situación del país socio. En una segunda etapa, se procede a una “respuesta estratégica conjunta” consistente en la coordinación de las programaciones de los donantes europeos, incluyendo la identificación de objetivos y áreas y la división de tareas entre donantes europeos (se ha experimentado en una decena de países). La última etapa es la programación verdaderamente conjunta, lo que significa la elaboración de un único documento común de programación.

Con vistas a preparar la Cumbre de septiembre de 2010 de Naciones Unidas sobre los objetivos de desarrollo del milenio, la UE (Comisión Europea, 2010a, Consejo de la UE, 2010a y Consejo Europeo, 2010) daba un impulso a la programación conjunta e insistía en la necesidad de utilizar progresivamente un marco común y un ciclo de programación único para la UE y sus países miembros de aquí a 2013 para evitar la duplicidad y la superposición de donantes europeos.

Para el lanzamiento de esta última etapa, conducente a un único documento europeo de estrategia país por país socio, la Comisión Europea ya ha anunciado que su propuesta estará lista a lo largo de 2011.

3.2 Balance

Uno de los principales problemas a la hora de coordinar la ayuda de los donantes europeos es su resistencia a salir de países y sectores o a delegar la ayuda, incluso sobre los que tienen poco impacto (Balleix, 2010). El liderazgo de la coordinación conlleva visibilidad e influencia, tanto política como comercial.

Respecto a la visibilidad política, los Estados miembros con lazos históricos y culturales con determinados países en desarrollo prefieren mantener una visibilidad propia en sus relaciones con sus antiguas colonias. Los países nórdicos, junto con Luxemburgo y Países Bajos, se presentan como donantes ejemplares dentro de la UE y la política de desarrollo constituye para ellos un medio de afirmación específica en la escena política mundial, por lo que no se muestran demasiado deseosos de difuminar su visibilidad internacional en la de la Unión.

En cuanto a la vertiente comercial, al ser más visible, el donante principal de la coordinación se encuentra, en efecto, mejor situado para promover sus propios servicios (en forma de asistencia técnica) y productos en los países beneficiarios (Balleix, 2010).

A) División del trabajo

Globalmente, la Comisión Europea constata una aplicación desigual de la Declaración de París y una puesta en marcha muy modesta de los compromisos suplementarios de la UE en materia de eficacia de la ayuda (Comisión Europea, 2010c).

En cuanto al Código de conducta, muchos analistas lamentan la falta de una voluntad política real para aplicar los principios recogidos en él. Varios son los problemas (Balleix, 2010) que pueden extraerse de su puesta en marcha mediante la *Fast Track Initiative* (Comisión Europea, 2011c):

- El Código de conducta no tiene valor jurídico vinculante.
- El valor añadido de cada donante se determina mediante un proceso de autoevaluación, lo que no siempre garantiza la objetividad.
- La definición poco clara de los diferentes papeles (principal, activo, silencioso) que pueden desempeñar los donantes sobre el terreno, por no herir susceptibilidades.
- Las dudas del donante a la hora de retirarse de ciertos sectores “atractivos” o la tendencia de los gestores a querer “salvar su programa”.
- Existe un principio de reciprocidad: cuando un donante acepta retirarse de un país o sector en beneficio de otro donante europeo, se espera un gesto comparable por parte de este.
- Los países europeos temen que la división del trabajo implique la supresión de puestos de cooperación sobre el terreno.
- En ocasiones no existe información suficiente sobre las actividades y planes de los demás actores, por lo que el donante encuentra difícil elaborar planes significativos.
- No se aplica en el campo del apoyo presupuestario general, por razones técnicas.
- El creciente número de iniciativas relacionadas con eficacia de la ayuda y la división del trabajo, también con donantes no europeos.
- No existe un mecanismo de decisión que permita al país socio designar el donante principal.

- Algunos donantes tienen legislaciones que les impiden delegar fondos a otros organismos, sean estos otros Estados miembros o la Comisión Europea. La adaptación de estas legislaciones puede llevar tiempo.
- Las agencias sobre el terreno a menudo reciben mensajes contradictorios o cambiantes de sus sedes centrales, como puede ser el cambio de prioridades sectoriales del país donante.

B) Programación conjunta

Los esfuerzos de programación conjunta, etapa indispensable hacia una división del trabajo óptima, progresan lentamente. Pese a los casos de programación conjunta existentes que cuentan con la participación de la Comisión Europea y varios Estados miembros para Ghana, Kenia, Mali, Tanzania, Uganda, Vietnam y Zambia (Comisión Europea, 2009c), se estima que, de media, los países miembros preparan anualmente 5.000 programas estratégicos, a los que hay que añadir 130 documentos de estrategia país preparados por la Comisión Europea (Carlsson *et al.*, 2009).

Aunque, en general, los países miembros ven de manera favorable el formato común para los documentos de estrategia país introducido por el “marco común de programación” en 2006, la experiencia sobre el terreno muestra que es un proceso complejo debido, entre otros factores, a la naturaleza heterogénea de la programación de los donantes, a una comunicación insuficiente entre las sedes centrales y el personal destinado en el país, a dificultades que impiden que todos los donantes europeos puedan participar en las discusiones de manera regular y a los problemas que genera el más amplio proceso de armonización con otros donantes como Naciones Unidas o el Banco Mundial (Comisión Europea, 2009a y 2009b).

3.3 Eficacia de la ayuda: el camino hacia Busan

La UE se encuentra en proceso de preparar su posición común de cara al 4º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Busan (Corea del Sur) el próximo mes de noviembre. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil están viendo un cierto distanciamiento de los donantes europeos hacia las tesis que con anterioridad han apoyado y han puesto de manifiesto ciertas preocupaciones.

En general, el balance en materia de eficacia de la ayuda hasta el momento no destaca por avances sustanciales en los compromisos adquiridos. Estos compromisos adolecen de falta de calendarios e indicadores precisos y, además, sigue faltando voluntad política para avanzar en este terreno.

Algunas propuestas de la Comisión Europea (2010b y 2011b), como la de utilizar AOD para apalancar flujos financieros privados o una mayor implicación del sector privado en la cooperación al desarrollo de la UE, pueden debilitar el objetivo de erradicar la pobreza si no se tiene en cuenta que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza. Es necesario actuar, al mismo tiempo, en otros campos como en el de la gobernanza democrática y mejorar la eficacia de la ayuda. De no ser así, la UE se arriesga a apoyar políticas que aumenten las desigualdades y la marginalización (Concord, 2011).

Los Estados miembros, en las discusiones preparatorias iniciales hacia Busan, parecen apostar por un marco sobre eficacia de la ayuda centrado en sus propias prioridades en el ámbito exterior, ya sean sobre seguridad, migración o comercio, o en sus agendas internas, como el *value for money* (también la Comisión Europea habla de maximizar el *value for money*, Comisión Europea, 2010b) frente a la gestión orientada a resultados y la rendición de cuentas ante sus contribuyentes, dejando en un segundo plano las prioridades y agendas de los países socios, como son la apropiación y la alineación con las estrategias y procedimientos nacionales (Concord, 2011).

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

La UE se encuentra en la encrucijada de buscar sus señas de identidad de cara al exterior. Los países miembros son, o han sido hasta ahora, conscientes de que solos en un mundo globalizado no van a ser capaces de hacer frente a los grandes retos globales. Con esta idea nació el Tratado de Lisboa. Los Estados miembros decidieron dotarse de unos mecanismos más fuertes que les permitieran actuar de manera colectiva en la esfera internacional.

Uno de los principales puntos fuertes de la UE con gran incidencia en su imagen exterior es la política de desarrollo. Como primer donante mundial, sería de esperar que la Unión fuera capaz de tener una mayor presencia e influencia en el juego de las relaciones internacionales. Sin embargo, y pese a los grandes avances que ha registrado, la política europea de desarrollo adolece de una gran fragmentación y su visibilidad queda en ocasiones disminuida.

Esto es, en gran medida, consecuencia de las presiones y frenos que los Estados miembros ponen al avance de la agenda europea de desarrollo. Hace unos años, los países miembros decidieron apostar por la eficacia de la ayuda, la división del trabajo, la programación conjunta y, en definitiva, la coordinación entre sus políticas. Sin embargo, en el actual contexto de crisis económica y financiera, se percibe una pérdida de interés en relación con el desarrollo. Desde los recortes en los presupuestos de la ayuda hasta las reticencias a avanzar en la agenda de eficacia de la ayuda, los Estados miembros se muestran menos inclinados a trabajar con otros países²¹.

21 Intervención de Fokion Fotiadis, director general de DEVCO, ante la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, 25 de mayo de 2011, <http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/>

Pero esta tendencia actual a situar la política de desarrollo a la cola de sus prioridades va en contra de los propios intereses de los Estados miembros. Promover el desarrollo de los países menos avanzados ya no es importante únicamente por una cuestión de justicia social, sino por la necesidad de los países desarrollados de promover la estabilidad global, como bien ha quedado demostrado con las revueltas árabes de los últimos meses. En un momento de grave crisis económica, la actual gobernanza mundial ha quedado en entredicho y, en su reforma y recuperación, el desarrollo desempeña un papel clave.

En un momento en que la crisis económica y financiera está obligando a los gobiernos europeos a realizar ajustes en sus partidas presupuestarias y, entre ellas, en la destinada a la ayuda al desarrollo, la UE tiene que poner todo su empeño en mejorar la eficacia de su ayuda para conseguir, con los mismos recursos, un mayor impacto sobre el desarrollo. Para ello, la UE y sus Estados miembros deben aprovechar los instrumentos que proporciona el Tratado de Lisboa y dar un impulso a la agenda europea de desarrollo.

4.2 Recomendaciones

Esta nueva agenda europea de desarrollo debe tener entre sus principales prioridades las siguientes líneas de actuación: primero, impulsar el papel de la UE en el ámbito internacional del desarrollo; segundo, trabajar por la coherencia de políticas de desarrollo; tercero, mejorar la financiación para el desarrollo; cuarto, liderar la agenda de eficacia de la ayuda; y quinto, promover la coordinación entre donantes europeos (European Think-Tanks Group, 2010).

- **Impulsar el papel de la UE en el ámbito internacional del desarrollo**
 - La nueva personalidad jurídica de la UE le da la posibilidad de tener voz propia en organismos internacionales, como ya ocurre en Naciones Unidas. La UE debe intentar conseguir el mismo tratamiento en otros foros internacionales de relevancia.
 - Al mismo tiempo, los Estados miembros, que siguen teniendo voz propia en estos foros, deben tener la voluntad política de no actuar como voces disonantes respecto a las posiciones europeas defendidas por la Unión.
 - La UE tiene que trabajar en la adopción de posiciones comunes con las que acudir a las grandes citas internacionales del desarrollo²². La continuidad en la

vod/player?eventCode=20110525-0900-COMMITTEE-DEVE&language=es&byLeftMenu=researchcommittee&category=COMMITTEE&format=wmv#anchor1.

22 Como ya fue el caso de la posición aprobada por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010 de cara a la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2010 sobre los objetivos de desarrollo del milenio.

agenda europea de desarrollo que representa el alto representante en la presidencia de los consejos de asuntos exteriores (también las dos veces al año en que se reúnen los ministros de Desarrollo), debe ser plenamente explotada para conseguir posiciones consistentes en el tiempo.

- Desde el Consejo Europeo de junio de 2010, los jefes de Estado y de Gobierno revisan anualmente el progreso hacia los objetivos marcados para 2015 en materia de ayuda. En estas reuniones, los líderes de la UE deben identificar objetivos y pasos vinculantes. Además, es recomendable que estos encuentros a alto nivel en materia de desarrollo se mantengan más allá del año 2015.
- La Unión y sus Estados miembros, en la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo prevista en 2011, deben reafirmar su voluntad de mantener como objetivo de la política de desarrollo la erradicación de la pobreza y su intención de desarrollar acciones conjuntas. Debe reflejar también nuevas realidades como el cambio climático y las crisis alimentarias, y las lecciones aprendidas de la crisis económica y financiera.
- **Trabajar por la coherencia de políticas para el desarrollo**
 - La UE debe situar la coherencia de políticas para el desarrollo en el centro de su agenda, especificando objetivos y definiendo los recursos para alcanzarlos. La nueva acción exterior contemplada en el Tratado de Lisboa tiene que suponer un avance en este sentido.
 - Los diálogos estratégicos que la UE mantiene con los países en desarrollo deben ser aprovechados para poner las diferentes políticas con incidencia en la acción exterior, como la de seguridad, la migratoria, la comercial, etc., al servicio del desarrollo.
 - Este es el caso de la Política Europea de Vecindad, de la Unión por el Mediterráneo, de la Asociación Estratégica con África, del Acuerdo de Cotonú con los países ACP y de la Asociación Estratégica con América Latina. Con las lecciones aprendidas de las revueltas árabes sobre la mesa, la UE debe reforzar estas alianzas y utilizar todas las políticas a su alcance para mejorar el desarrollo y la estabilidad de estas regiones.
 - También, la UE debe incluir en estos diálogos la promoción de la coherencia de políticas dentro de los países socios.
 - Además, se tiene que establecer un sistema de control de la coherencia de políticas para el desarrollo, en el que el Parlamento Europeo debe desempeñar un papel principal.

- La Unión y sus Estados miembros deben aprovechar las oportunidades ofrecidas por el Tratado de Lisboa para hacer frente a las situaciones planteadas en Estados frágiles y escenarios de conflicto, aunando sus capacidades diplomáticas e involucrándose en mayor medida, tanto política como económicamente, en la prevención de conflictos.
- **Mejorar la financiación para el desarrollo**
 - Los Estados miembros deben intentar mantener los recursos comprometidos y, pese a la coyuntura de crisis, no renunciar al objetivo de alcanzar el 0,7% de su RNB dedicada a AOD en 2015.
 - En la negociación para el próximo marco financiero plurianual 2014-2020, los Estados miembros deben apostar por incrementar el presupuesto destinado a la acción exterior, y poder así cubrir las necesidades y expectativas creadas en torno a ella (incluida la creación del SEAE). Una acción exterior mejor financiada redundaría en el desarrollo de los países menos avanzados.
 - La UE debe apostar por que todos los instrumentos financieros del desarrollo se sitúen dentro de su presupuesto. Esto significa la presupuestarización del FED, de forma que se someta a los mecanismos de rendición de cuentas previstos para el presupuesto comunitario. Esta mayor transparencia redundará en una mayor eficacia e impacto de la ayuda de la UE. La inclusión del FED en el presupuesto comunitario debe venir acompañada de un compromiso presupuestario en materia de AOD por parte de los Estados miembros (para evitar reducciones de la AOD comunitaria) y realizarse en tiempo y forma adecuados a las relaciones de la UE con los ACP (de manera gradual o cuando expire el Acuerdo de Cotonú en el año 2020).
 - La UE debe apostar y promover en el ámbito internacional la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para el desarrollo, como son la tasa sobre las transacciones financieras internacionales y el impuesto sobre las emisiones de carbono.
 - Es necesario también asegurar que la financiación destinada a la lucha contra el cambio climático sea adicional a los compromisos adquiridos en materia de AOD.
 - La Unión tiene que involucrar al sector privado, de manera apropiada, en el desarrollo. Sus actividades en los países en desarrollo deben regirse por el mismo marco de normas en el que trabajan los actores del desarrollo, incluyendo

la rendición de cuentas y la transparencia. Las asociaciones público-privadas tienen que ser desarrolladas más ampliamente.

- La UE debe aprovechar el potencial que suponen para el desarrollo los países emergentes (China, Brasil, Sudáfrica...) como nuevos donantes de ayuda. Hay que entablar un diálogo con estos países de forma que haya un entendimiento sobre el enfoque de la política de desarrollo y asegurar que estos recursos se guíen por principios de eficacia, rendición de cuentas y gestión de resultados para el desarrollo.
- **Liderar la agenda de eficacia de la ayuda**
- La UE y sus Estados miembros deben liderar los esfuerzos para que en el próximo foro de alto nivel que se celebrará en Busan se adopte un acuerdo ambicioso sobre eficacia de la ayuda que reafirme y profundice las agendas adoptadas en París y Accra.
 - Este acuerdo debe incluir compromisos claros, con indicadores medibles y calendarios establecidos, y deben responder a las necesidades de los países socios.
 - Además, la UE tiene que establecer un mecanismo de control del cumplimiento de dichos compromisos por parte de sus Estados miembros.
 - Los Estados miembros y la Unión tienen que garantizar que el objetivo de la política de desarrollo sigue siendo la erradicación de la pobreza. Las propuestas que la Comisión lance finalmente tras ambas consultas sobre el apoyo presupuestario y el crecimiento inclusivo deben fortalecer este objetivo, así como mejorar el impacto de la ayuda.
 - En la reorganización que se está produciendo entre el SEAE y los servicios de la Comisión, es necesario asegurar que DEVCO retenga el suficiente *expertise* técnico de desarrollo, tanto en Bruselas como en las delegaciones, para garantizar el objetivo de erradicación de la pobreza y coordinar los esfuerzos por mejorar la eficacia de la ayuda y la coherencia de políticas para el desarrollo.
- **Promover la coordinación entre donantes europeos**
- La UE debe reanudar las reuniones formales del Consejo de la UE sobre desarrollo²³, presididas por el AR/VP. En estas reuniones se intercambiaría in-

23 Esta formación del Consejo de la UE desapareció en 2002.

formación sobre las políticas bilaterales y la comunitaria y, sobre la base de informes anuales preparados por la Comisión conjuntamente con el SEAE y las delegaciones, se darían las orientaciones políticas generales hacia una mayor coordinación entre donantes europeos.

- Estas orientaciones políticas generales deben asegurar un *mix* óptimo entre los intereses nacionales y comunitarios, de forma que se pueda realizar el potencial derivado de la diversidad de las distintas políticas de desarrollo europeas.
- La Comisión (DEVCO), en estrecha colaboración con el SEAE, las delegaciones de la UE y los Estados miembros, debe hacer propuestas ambiciosas en el ámbito de la programación conjunta. La Comunicación que se publique este año debe contemplar planes y calendarios concretos para la elaboración de documentos europeos de estrategia.
- La Comisión (DEVCO) debe hacer nuevas propuestas con el fin de impulsar el Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo. Estas propuestas tendrán que incluir las reglas necesarias para su implementación, la definición de unos indicadores y procedimientos claros, el diálogo en materia de división del trabajo con los países socios y una clara apuesta por ampliar la *Fast Track Initiative*.
- También, las propuestas de la Comisión sobre división del trabajo tienen que implicar la reevaluación de las ventajas comparativas de los Estados miembros y de la Comisión mediante la adopción de un enfoque sistemático para evaluar fortalezas y debilidades, que implique al propio país o Comisión, a otros donantes y a los países socios.
- La UE y sus Estados miembros deben trabajar por mejorar el intercambio de información en materia de desarrollo. El SEAE se encuentra en posición de promover un proceso sistemático de intercambio de información entre las administraciones nacionales y las instituciones de la Unión, tanto a nivel central como de representaciones sobre el terreno. La DG DEVCO, por su parte, puede establecer reuniones regulares entre los directores de las agencias nacionales de ayuda bilateral.
- Las delegaciones de la UE deben encargarse de la coordinación sobre el terreno, trabajando estrechamente con las misiones diplomáticas de los Estados miembros y mejorando así la interlocución con los países socios. Esto permitirá una programación de la ayuda más acorde tanto a las necesidades del país como a las posibilidades de todos los donantes.

**La cooperación europea al desarrollo:
oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa**

- Debe establecerse un proceso de evaluación de la coordinación de donantes europeos sobre la base de unos indicadores previamente acordados. En él participarían, por un lado, las delegaciones de la UE junto con las representaciones diplomáticas de los Estados miembros, y, por otro, la DG DEVCO junto con representantes de los países miembros.
- Para mejorar la coordinación, es necesaria una mayor transparencia sobre la ayuda. Los países miembros deben poner a disposición del público tanto los volúmenes de ayuda como el uso que se hace de ella. Además, la Comisión debe proponer unos estándares comunes para asegurar que la información se pueda comparar con la de otros donantes y con las necesidades del país socio.
- Finalmente, la propia Comisión Europea, adoptando el papel de liderazgo en la coordinación entre donantes europeos, debe abrir una consulta pública en forma de Libro Verde con el fin de determinar cuáles serán los siguientes pasos a seguir en el terreno de la complementariedad y coordinación entre donantes.

Bibliografía

- Balleix, C. (2005), La politique européenne de coopération au développement, Note de la Fondation Robert Schuman, n° 29, Août 2005.
- Balleix, C. (2010), L'aide européenne au développement, Réflexe Europe, La documentation française.
- Carbone, M. (2007), The European Union and International Development. The politics of foreign aid, UACES Contemporary European Studies, Routledge.
- Carlsson, B.T., Buhigas Schubert, C. y Robinso, S. (2009), Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach, A Study prepared by HTSPE for European Commission, October 2009.
- Concord (2011), Challenging Self-Interest. Getting EU aid fit for the Fight against poverty, AidWatch Initiative, April 2011.
- European Think-Tanks Group (2010), New Challenges, New Beginnings. Next Steps in European Development Cooperation, February 2010.
- Gavas, M. (2009), The Future of EU Development Cooperation, Report for an e-discussion by the EU Change-Makers Group, September 2009-December 2009.
- Koeb, E. (2008), A More Political EU External Action: Implications of the New Treaty for the EU's Relations with Developing Countries, ECDPM, July 2008.
- OCDE (2005), Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Foro de Alto Nivel, París, 28 de febrero-2 de marzo de 2005.
- OCDE (2008), Programa de Acción de Accra, Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Accra, 2-4 de septiembre de 2008.
- Wanlin, A. (2007), What future for EU development policy?, Working paper, May 2007, Centre for European Reform.

La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

Documentos de la Unión Europea

- Comisión Europea (2000), Reform of the Management of External Assistance, Comunicación, COM 16 May 2000 Rev 8.
- Comisión Europea (2006), Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común, Comunicación, COM(2006) 88 final, Bruselas, 2 de marzo de 2006.
- Comisión Europea (2008), EuropeAid, Reforma de la cooperación técnica y las unidades de ejecución de proyectos en la ayuda exterior proporcionada por la Comisión Europea. Estrategia troncal, julio de 2008.
- Comisión Europea (2009a), An EU Aid effectiveness Roadmap to Accra and Beyond: From Rhetoric to Action, Hastening the Pace of Reforms, Commission staff working document, SEC(2008) 435, 8 de abril de 2009.
- Comisión Europea (2009b), Aid Effectiveness after Accra: Where does the EU stand and What more do we need to do?, Commission staff working document, SEC(2009) 443, 8 de abril de 2009.
- Comisión Europea (2009c), Boîte à outils de l'UE pour la mise en œuvre de la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement, junio de 2009.
- Comisión Europea (2010a), Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los objetivos de desarrollo del milenio, Comunicación, COM(2010) 159 final, 21 de marzo de 2010.
- Comisión Europea (2010b), Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE, Libro Verde, COM(2010) 629 final, 10 de noviembre de 2010.
- Comisión Europea (2010c), Aid effectiveness. Annual Progress Report, Commission staff working document, SEC (2010) 422 final, 21 de abril de 2010.
- Comisión Europea (2011a), EU Accountability Report 2011 on Financing for Development. Review of progress of the EU and its Member States, Commission staff working document, SEC(2011) 500 final, 19 de abril de 2011.
- Comisión Europea (2011b), Enhancing EU Accountability on Financing for Development towards the EU Official Development Assistance Peer Review, Comunicación, COM(2011) 218 final, 19 de abril de 2011.
- Comisión Europea, Annex 5 (2011c), Third Monitoring report and Progress Review of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour, Commission staff working document EU Accountability Report 2011 on Financing for Development, Review of progress of the EU and its Member States, SEC(2011) 502 final, 19 de abril de 2011.
- Consejo de la UE (2007), Código de conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo, 15 de mayo de 2007.
- Consejo de la UE (2009), Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, Conclusiones del Consejo, 18 de noviembre de 2009.

Consejo de la UE (2010a), The Millenium Development Goals for the UN High-Level Plenary meeting in New York and beyond, Conclusiones, 14 de junio de 2010.

Consejo de la UE (2010b), Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, 26 de julio de 2010.

Consejo de la UE (2011), EU Operational Framework on Aid Effectiveness, Consolidated text, Secretaría General del Consejo 18239/10, 11 de enero de 2011.

Consejo Europeo (2010), Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas, 17 de junio de 2010.

Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión (2006), El Consenso Europeo sobre Desarrollo, Diario Oficial C 46 de 24 de febrero de 2006.

Anexo. Cifras de AOD

Tabla A1. Ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea

	2009		2010	
	AOD en millones de euros	AOD/RNB (%)	AOD en millones de euros	AOD/RNB (%)
Alemania (DE)	8.674	0,35	9.606	0,38
Austria (AT)	820	0,30	905	0,32
Bélgica (BE)	1.874	0,55	2.265	0,64
Bulgaria (BG)	12	0,04	31	0,09
Chipre (CY)	33	0,20	34	0,20
Dinamarca (DK)	2.018	0,88	2.164	0,90
Eslovaquia (SK)	54	0,09	56	0,09
Eslovenia (SL)	57	0,15	48	0,13
España (ES)	4.728	0,46	4.467	0,43
Estonia (EE)	13	0,10	14	0,10
Finlandia (FI)	926	0,54	1.008	0,55
Francia (FR)	9.048	0,47	9.751	0,50
Grecia (EL)	436	0,19	378	0,17
Hungría (HU)	84	0,10	85	0,09
Irlanda (IE)	722	0,54	676	0,53
Italia (IT)	2.368	0,16	2.349	0,15
Letonia (LV)	15	0,07	12	0,06
Lituania (LT)	30	0,11	28	0,10
Luxemburgo (LU)	298	1,04	301	1,09
Malta (MT)	10	0,18	7	0,11
Países Bajos (NL)	4.615	0,82	4.795	0,81
Polonia (PL)	269	0,09	285	0,08
Portugal (PT)	368	0,23	489	0,29
Reino Unido (UK)	8.251	0,52	10.391	0,56
República Checa (CZ)	154	0,12	169	0,12
Rumania (RO)	99	0,09	86	0,07
Suecia (SE)	3.266	1,12	3.418	0,97
UE-15	48.413	0,45	52.963	0,46
UE-12	830	0,10	854	0,09
UE-27	49.243	0,42	53.817	0,43

Fuente: Comisión Europea, SEC(2011) 500 final

Tabla A2. AOD de la UE y de otros donantes (precios constantes de 2008)

	2004		2010	
	AOD en millones de euros	AOD/RNB (%)	AOD en millones de euros	AOD/RNB (%)
UE	36.775	0,34	53.458	0,43
Canadá	2.477	0,27	3.382	0,33
EE UU	15.315	0,17	20.436	0,21
Japón	6.225	0,19	6.624	0,20

Fuente: Comisión Europea, SEC(2011) 500 final

Tabla A3. AOD multilateral a través de la Comisión Europea

	2000		2010	
	AOD en millones de euros	% AOD mult.	AOD en millones de euros	% AOD mult.
Alemania	1.236,7	53	2.925,96	62
Austria	86,76	5	324,58	55
Bélgica	190,19	55	550,39	57
Dinamarca	92,61	14	256,47	31
Eslovaquia	n.d.	n.d.	49,94	93
Eslovenia	n.d.	n.d.	28,45	71
España	352,19	74	1.012,27	53
Finlandia	50,56	33	199,96	40
Francia	791,52	62	2.660,67	51
Grecia	97,7	77	277,6	95
Hungría	n.d.	n.d.	66,72	80
Irlanda	46,67	58	133,33	45
Italia	637,62	64	1.557,2	72
Luxemburgo	10,64	44	35,57	26
Países Bajos	977,08	55	553,17	35
Polonia	n.d.	n.d.	269,1	96
Portugal	59,45	65	184,79	73
Reino Unido	977,08	55	2.059,24	42
República Checa	n.d.	n.d.	110,21	75
Suecia	82,67	15	394,66	25

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la OCDE/CAD

Índice de Gráficos y Tablas

Gráficos

Gráfico 1. AOD como porcentaje AOD total de la UE (2010)	14
Gráfico 2. AOD en porcentaje RNB, UE-15 (2010)	15
Gráfico 3. AOD en porcentaje RNB, UE-12 (2010)	15
Gráfico 4. AOD por región (2009)	16
Gráfico 5. AOD bilateral y multilateral (2010)	17
Gráfico 6. AOD multilateral (2010)	17
Gráfico 7. Evolución de la AOD, Comisión Europea	18
Gráfico 8. AOD de la Comisión Europea por región (2009)	19

Tablas

Tabla 1. Organización de la Política Comunitaria de Desarrollo	27
Tabla A1. Ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea	47
Tabla A2. AOD de la UE y de otros donantes (precios constantes de 2008)	48
Tabla A3. AOD multilateral a través de la Comisión Europea	48

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.
- 41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churruca Muguza y Beatriz Pérez de las Heras.
- 42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.
- 43/2009. **Realidades y espejismos del “Socialismo del siglo XXI” en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.
- 44/2009. **La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.
- 45/2010. **México: quince años del TLCAN, 1994-2009: entre la crisis del efecto tequila y la crisis global.** Ciro Murayama.
- 46/2010. **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español.** Clara Portela.
- 47/2010. **Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa.** Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal.
- 48/2010. **Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono.** Joaquín Nieto y Domingo Jiménez.
- 49/2010. **El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española.** Enrique Muñoz García y Antonio Ortiz.
- 50/2010. **Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social.** Juan de Dios Izquierdo Collado, Rubén Darío Torres Kumbrián.
- 51/2010. **La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad.** María Fernández Carcedo y Carmen Sánchez-Miranda Gallego.
- 52/2010. **¿Es todavía viable un Estado palestino? Trabas y alternativas al proceso de paz.** Ignacio Álvarez-Ossorio.
- 53/2010. **Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos.** Carlos Hernández Ferreiro y Angustias María Hombrado Martos.
- 54/2010. **El futuro de la Unión Económica y Monetaria Europea: ¿qué ha fallado y qué reformas se requieren?** Manuel de la Rocha Vázquez.
- 55/2011. **Pobreza, inestabilidad y conflictos en África Occidental. Riesgos para la seguridad en España y Europa.** Paulina Correa Burrows.
- 56/2011. **España ante el reto de la seguridad energética.** Soledad Segoviano Monterrubio.
- 57/2011. **Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y la defensa en la Unión Europea.** Dolores Rubio García.
- 58/2011. **La Unión Europea frente a las catástrofes. ¿Es factible una unidad multinacional europea para emergencias?** Enrique Vega Fernández.
- 59/2011. **The fight against tax havens and tax evasion. Progress since the London G20 summit and the challenges ahead.** José Luis Escario Díaz-Berrio.
- 60/2011. **Situación de los derechos laborales en China: implicaciones políticas y económicas.** Mario Esteban Rodríguez.

