

## SEGURIDAD INTERNACIONAL Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

**José Manuel Sobrino Heredia**

*Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidade da Coruña.  
Director del Instituto Universitario de Estudios Europeos  
“Salvador de Madariaga” de la Universidade da Coruña*

### RESUMEN:

La paz es una condición indispensable para el desarrollo, y el desarrollo es una condición indispensable para la paz y la seguridad. En este trabajo se examina la interrelación entre seguridad y desarrollo, primero en el marco internacional y, segundo, en el marco de la Política de cooperación al desarrollo de la UE y, en particular, los mecanismos establecidos en el Acuerdo de Asociación de Cotonou entre la CE y los Estados ACP. En este estudio se advierte una tendencia hacia la incorporación de una dimensión política en la cooperación al desarrollo con la consecuencia de incrementar la condicionalidad de la ayuda y requerir una mejor articulación entre la Política de cooperación al desarrollo y la PESC.

**Palabras claves:** Paz; seguridad; cooperación; desarrollo; Unión Europea; Estados ACP; Acuerdo de Cotonou; diálogo político; condicionalidad de la ayuda.

### ABSTRACT:

Peace is a key requisite for development, and development is a key requisite for peace and security. This report studies the interrelation there exists between security and development, first in the international framework and second, in the framework of the European development cooperation policy. In particular, it examines the mechanisms set in the ACP and the EU sign of the Cotonu Agreement. One can perceive through this report a trend toward the inclusion of a political perspective in the development cooperation which leads to the increase of aid conditions and also demands a better off coherence between the European Development Cooperation Policy and the Common Foreign and Security Policy (CFSP).

**Key words:** Peace; security; cooperation; development; European Union; ACP States; Cotonu Agreement; political dialogue; aid conditions.



## *Seguridad internacional y cooperación al desarrollo*

SUMARIO: Introducción.- A) Interrelación entre subdesarrollo y seguridad internacional: a) El entorno de seguridad y el subdesarrollo; b) Subdesarrollo, gastos militares y fungibilidad de las ayudas.- B) Paz, seguridad y desarrollo en la Política de la UE de cooperación al desarrollo: a) Base jurídica de las actuaciones de la UE en la solución pacífica de los conflictos en los países subdesarrollados; b) Incorporación de la dimensión política a la cooperación al desarrollo de la UE; c) Condicionalidad de la ayuda y prevención de conflictos.- Consideraciones finales.

### **INTRODUCCIÓN**

La paz es una condición indispensable para el desarrollo de los países, y el desarrollo es una condición esencial para la paz y la seguridad. La guerra, se subrayaba en el Principio 24 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo es, por definición, enemiga del desarrollo.

En efecto, entre las causas más importantes de los conflictos actuales se encuentra el subdesarrollo, y entre los factores que provocan el subdesarrollo destacan los conflictos armados. Así, junto a los posibles desastres naturales, los conflictos armados internacionales e internos constituyen una de las principales causas de agravación de la situación de pobreza y miseria en el mundo subdesarrollado. En los últimos años del siglo XX y en los del XXI muchos países del Sur han visto sus posibilidades de desarrollo gravemente comprometidas por el azote de la guerra y la violencia político-militar. En la pasada década han estado activos 120 conflictos armados importantes, que incluyen guerras interestatales y las cada vez más frecuentes guerras internas, todas ellas con su lote de destrucción, muerte, desplazamientos internos y refugiados. Lo que ha supuesto un agravamiento de la pobreza y la dependencia económica de muchos países. Frente a ello se hace urgente la adopción no sólo de acciones humanitarias que, por su propia naturaleza, son coyunturales, sino también, y sobre todo, estrategias y medidas de cooperación al desarrollo duraderas que tengan en cuenta la interrelación paz, seguridad y desarrollo.

Tales medidas y estrategias no abundan en el escenario internacional en el que se acusa la ausencia de un diálogo entre los países del Norte y los del Sur sobre este tema. Tal ausencia de diálogo, hace que destaque de manera, especialmente significativa, la preocupación de la Unión Europea, en introducir en sus relaciones de cooperación al desarrollo una dimensión política que toma en consideración la seguridad internacional y la existencia de conflictos actuales o potenciales, internacionales o internos, y que la están llevando a abandonar una concepción neutra de la cooperación al desarrollo y diseñar una cooperación al desarrollo condicionada, coherente con sus restantes políticas y complementaria de la que llevan a cabo sus Estados miembros.

Es bien sabido que la pobreza suele aparecer estrechamente interrelacionada con otros factores desencadenadores de conflictos y de inseguridad, así, la distribución desigual de los recursos, las estructuras sociales débiles, la gobernanza no democrática, la discriminación sistemática, la violación de los derechos humanos, los efectos desestabilizadores de los flujos de refugiados, los antagonismos étnicos, la intolerancia religiosa y cultural, las injusticias sociales. Y, por no extrañas coincidencias, además, es, aunque no exclusivamente, en numerosas sociedades empobrecidas donde se presencia

la proliferación de armas, con el coste económico que tales gastos militares suponen para las ya depauperadas economías muchos países.

En fin, la paz y la estabilidad no van a poder existir si la mayoría de la población del planeta vegeta en la miseria y la minoría impone a través de un control absoluto de los medios de información y difusión un orden cultural acuñado a imagen y semejanza de un modelo de civilización y unos valores propios a un mundo avanzado con los que difícilmente podrán identificarse los pueblos subdesarrollados.

El subdesarrollo, ciertamente, no es un fenómeno reciente en la vida internacional, pero, ocurre que su impronta en las relaciones internacionales va variando a medida que cambia el escenario internacional. En este sentido, no es igual la percepción que de esta situación se tenía en los albores del Derecho internacional del desarrollo, allá mediados los años sesenta y setenta, donde reinaba la bipolaridad ideológica y un cierto espejismo sobre un Tercer Mundo capaz de definir un Nuevo Orden Económico Internacional cuya única e imperfecta manifestación fue el Convenio de Lomé I de 1975 entre la CEE y los Estados ACP. Que la visión que de estos temas se puede tener hoy en día, en una Sociedad internacional mundializada y en una economía globalizada, en la que las disparidades de desarrollo no cesan de incrementarse, unido a problemas medioambientales y a los riesgos cada vez más evidentes que afectan a los llamados recursos vitales de la humanidad.

En la época actual, desarrollo, paz y medio ambiente, como se señala en el Principio 25 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, son valores interdependientes e inseparables. Tal interrelación plantea la necesidad de armonizar las exigencias del desarrollo con los imperativos del medio ambiente. La necesidad de conciliar el desarrollo económico de los países con la salvaguarda de los valores ambientales es un elemento esencial de seguridad y de prevención de conflictos.

En efecto, el medio ambiente sufre un deterioro progresivo, la calidad de la vida humana en nuestro planeta está en peligro, aumento demográfico, distintas formas de contaminación, pérdida de biodiversidad, utilización de nuevas tecnologías en la explotación intensiva de los recursos naturales, cambio climático, modelos de producción y consumo insostenibles, desarrollo desequilibrado, son factores que contribuyen a frenar el desarrollo y a anclar en la pobreza y son fuente potencial de conflictos y amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

El deterioro ambiental no se produce únicamente en los países desarrollados, donde científicos y opinión pública alertan de su peligro, sino que de manera cada vez más importante incide en sociedades subdesarrolladas, menos protegidas, donde la degradación del medio ambiente se une, además, a situaciones de miseria endémica y a tensiones internas recurrentes.

Estos problemas se agudizan cuando el bien afectado es un recurso vital para la humanidad, como el agua, el aire, la diversidad genética, tan conectado con el desarrollo y el medio ambiente. Frente a tal situación se han ido tejiendo toda una serie de declaraciones internacionales elaboradas en el seno de conferencias internacionales auspiciadas las más de las veces por las propias Naciones Unidas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En este sentido hay una serie de textos internacionales, convenios y declaraciones, donde se hace mención a los recursos vitales, por ejemplo: El Convenio sobre diversidad biológica, 1992; el Convenio marco de las UN sobre cambio climático, 1992; el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, 1985; el Convenio sobre el derecho relativo a los usos de los cursos de agua internacionales a fines distintos de la navegación, 1997; el Convenio de las UN sobre la lucha contra la desertificación, 1994. La

La continuidad de tal estado de cosas movió a la ONU a adoptar, el 8 de septiembre de 2000, la Declaración del Milenio con el objetivo de eliminar la pobreza, mejorar las condiciones sociales y los niveles de vida y proteger el medio ambiente. En su estela se sitúa el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo de 2002, donde se hace hincapié en estos problemas y, además, se refiere a una serie de principios que interconexiónan los valores de paz y desarrollo, como son los de justicia, equidad, democracia, participación, transparencia, responsabilidad e inclusión; así como a la necesidad de crear las condiciones internas necesarias en los países para propiciar el desarrollo, entre las que figuran en primera línea la buena gestión de los asuntos públicos, la lucha contra la corrupción. Males donde anida el conflicto y la inseguridad.

Ciertamente, el cambiante entorno internacional surgido tras el final de la Guerra Fría parece ofrecer nuevas posibilidades de superar estas dificultades y fomentar los cambios pacíficos que favorezcan el desarrollo. La combinación de unos mercados cada vez más libres y abiertos, de la empresa privada y de la tecnología ha traído consigo la creación de riqueza y de nuevas oportunidades para la mayoría de los países y de las personas. Además, ha contribuido a la difusión de la democracia y está ejerciendo nuevas presiones sobre los gobiernos para que traten a sus ciudadanos de manera justa, acepten el control público y dialoguen y cooperen con sus socios internacionales.

Pero la mundialización también tiene su lado oscuro. El comercio internacional no está consiguiendo salvar la distancia existente entre los que se benefician del mismo y los miles de millones de personas abandonadas en medio de la inmundicia y la miseria<sup>2</sup>. La lista de horrores es larga y cada vez lo está siendo más: tráfico de personas, sobre todo de mujeres y de emigrantes; degradación del medio ambiente; delincuencia transnacional; proliferación de armamentos, tanto pesados como ligeros; propagación del SIDA (95% de la población afectada vive en países subdesarrollados) y de otras enfermedades (malaria y otras enfermedades tropicales, por ejemplo). Estos problemas no son sólo amenazas a la prosperidad sino que se hallan en la raíz de la mayor parte de los conflictos violentos que azotan el mundo.

Pero sobre todo, el mayor problema sigue siendo el hambre y pobreza. Como se extrae de un Informe de la UNCTAD de 2002 referido a los países menos avanzados, el número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza se ha duplicado a lo largo de los últimos treinta años, pasando de 138 millones en los años sesenta a 307 en los años noventa y se estima que esta cifra alcanzará los 420 millones de ahora al 2015.

Pues bien, ante tal situación, las políticas de desarrollo pueden ser uno de los instrumentos más eficaces para actuar sobre estos problemas que son unas de las causas fundamentales de los conflictos y contribuir, de esta forma, a la seguridad internacional. Difícilmente podría, en este trabajo, examinar todas las políticas de desarrollo, de manera que he preferido referirme a aquella que es la más avanzada y que supone más del 50% de la ayuda mundial al desarrollo, esto es, a la que lleva a cabo la UE que, por lo demás, ha suscrito la Declaración del Milenio y la generalidad de las Declaraciones propiciadas, en este ámbito, por las Naciones Unidas.

---

Declaración universal sobre el genoma humano y los derechos humanos, de la UNESCO, 1997; la Declaración sobre la protección de la atmósfera, 1989; La declaración sobre la conservación y explotación ecológicamente viable de todos los tipos de bosques, 1992, etc

2 Por citar dos ejemplos, en la actualidad, el tráfico de estupefacientes es una industria mayor que la del hierro y el acero o la del automóvil. El comercio ilegal de diamantes no sólo financia los conflictos sino que los alimenta activamente

En relación con el tema que nos ocupa, la UE ha reconocido, como otros sujetos y actores internacionales la interrelación entre seguridad y desarrollo, al consagrar una parte importante del Acuerdo de asociación de Cotonou firmado en junio de 2000 (y revisado formalmente el 25 de junio de 2005) entre los 78 países ACP actuales y los Estados miembros de la CE y la CE, al diálogo político, a la solución pacífica de los conflictos y a la búsqueda de la paz y la seguridad.

Ejemplo de tal reconocimiento es un documento de la Comisión, me refiero a su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”<sup>3</sup>, donde se examinan estas cuestiones bajo el enunciado “Más allá del desarrollo: refuerzo de la cooperación en cuestiones de paz y seguridad”, y donde se menciona el desafío de “*extender un marco fiable y sistemático para la cooperación a otras áreas esenciales para la gobernanza mundial efectiva, especialmente las relacionadas con el cometido de la UE, cada vez más amplio, en la contribución a la paz y seguridad internacionales. La evolución de la PESC/PESD ha aumentado perceptiblemente las opciones de la UE para el compromiso en las esferas políticas, diplomáticas y militares, añadiendo impulso a los instrumentos comunitarios que hasta ahora han proporcionado los medios principales de apoyo a las estrategias políticas en relación con las regiones en crisis*”.

La preocupación de la UE por la inserción de los aspectos de paz y seguridad en sus relaciones de cooperación para el desarrollo constituye uno de los elementos que mejor permiten distinguir el tránsito entre la Política de Lomé y la Política de Cotonou. Con la finalidad de mostrar tal tránsito voy a detenerme, en un primer momento, presentando unas breves reflexiones en torno a la relación que se produce entre el subdesarrollo y la seguridad (A), para descender, luego, en el tratamiento que a esta interrelación se le da en el marco de las relaciones de cooperación para el desarrollo de la UE (B).

## **A) INTERRELACIÓN ENTRE SUBDESARROLLO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL**

### **a) El entorno de seguridad y el subdesarrollo**

El desarrollo desigual de las naciones, que en la segunda mitad del siglo pasado se ha visto acelerado y agravado por la concentración en muy determinadas áreas geográficas de los medios financieros, humanos y tecnológicos que permiten obtener de ellos el máximo rendimiento posible, ha ido generando a modo de reacción una situación de subdesarrollo, o de no desarrollo, en la que se ve inmersa la gran mayoría de la población de nuestro planeta.

Este desfase económico y social entre las naciones no podía dejar de afectar la seguridad del planeta, y ha suscitado desde siempre una importante preocupación, la propia Carta de las UN no es ajena a estos problemas, así sus artículos 1,3º 55 y 56 intentan formular la base de una política de cooperación económica para el desarrollo y, desde el primer momento, se han lanzado desde la ONU, con más voluntad que fortuna, estrategias para enfrentarse al subdesarrollo, los sucesivos decenios de las NU con este fin, la proclamación de un NOEI o la definición de un desarrollo sostenible son manifestaciones de ello. Actualmente, como veíamos, estas estrategias tienen como punto de referencia la Declaración del Milenio, aprobada por la AGNU por Res. 55/2 de 8 de septiembre de 2000.

---

3 COM (2003) 526 final, 10 de septiembre de 2003.

A pesar de estos esfuerzos, el hecho es evidente: el fracaso de las iniciativas Norte-Sur -su inexistencia-, el profundo silencio en el que ha entrado desde la ya lejana Cumbre de Cancún el mal denominado diálogo Norte-Sur, las dificultades que conocen las negociaciones comerciales multilaterales con el escaso eco que conoce el llamado Grupo 90, esto es los países pobres de la UA y ACP (ejemplificado en el fracasado inicio de la Ronda del Milenio en Seattle en noviembre de 1999, y la ralentización de las negociaciones de Doha 2001 o el dudoso éxito de la VI Conferencia Ministerial OMC que en diciembre de 2005 se celebró en Hong Kong), el vertiginoso deterioro del comercio de los productos de base, la imparable tendencia hacia la marginación de zonas enteras del planeta del tráfico económico internacional, la depauperización galopante poblaciones enteras, de millones de seres humanos. El subdesarrollo, el no-desarrollo, el incremento de las desigualdades entre los países, constituye, pues, un dato inevitable en todo análisis jurídico de la vida internacional y en nada favorece la seguridad de nuestro planeta.

La pobreza afecta a más de una tercera parte de la humanidad, en concreto, 1/6 parte de la población mundial (5 mil millones de personas) disponen de 3/4 de los ingresos mundiales mientras que 3/4 partes de dicha población no tienen acceso más que a 1/6 parte de ese ingreso. Más de mil millones de individuos sobreviven con un ingreso anual de menos de 370 US\$ por habitante, es decir, menos de un dólar por día. 500 millones de esos pobres, esto es, 10% de la población mundial, sufren una miseria extrema.

El incremento de la pobreza: a pesar del progreso alcanzado en términos de desarrollo a lo largo de los últimos años, la pobreza se ha incrementado en el mundo donde 1,3. Mil millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza (1 dólar por habitante y por día). En este marco, la situación de África -desgraciado foco de conflictos casi permanentes- es especialmente preocupante, por las siguientes razones:

- 40% de la población vive por debajo del umbral de pobreza.
- 25 millones de personas no tienen acceso al agua potable, y más de 200 millones no tienen acceso a los servicios de salud.
- Más de 2 millones de niños mueren cada año antes de alcanzar su primer aniversario.
- 70% de los casos de SIDA en el mundo se sitúan en África.

La reanudación del crecimiento, la implantación de estructuras económicas viables, el fortalecimiento de las democracias y el control de las desigualdades constituyen necesidades imperativas para modificar esta tendencia. Ahora bien, esto no está sucediendo, y si en 1960, la diferencia de ingresos entre los 20% más ricos y los 20% más pobres era de 30 a 1, actualmente la diferencia es de 61 a 1. Difícilmente se puede garantizar un entorno de seguridad internacional en tales condiciones.

La brecha del desarrollo y de la diferencia de poder económico, tecnológico y cultural se agranda, más aún, desde que ha desaparecido, en buena medida, la rivalidad ideológica en el mundo. Esto se manifiesta en el comportamiento del Norte que muestra un claro desinterés hacia el Sur, lo que se concreta en la ausencia casi total de proyectos multilaterales de desarrollo, lo que a su vez supone la creciente marginalización económica, cultural y social de una parte del planeta, acuñándose nuevas expresiones como la de "africanización" como equivalente a salida del circuito económico mundial, de manera que se habla, por ejemplo, de la africanización de ciertos países latinoamericanos, lo que, en ciertos casos, se ha visto agravado por la indiferencia estratégico-militar hacia ciertas "carnicerías humanas" que asolan el continente africano de Somalia a Sierra Leona, pasando por Ruanda, Burundi o el Congo.



### **b) Subdesarrollo, gastos militares y fungibilidad de las ayudas**

El relajamiento de las tensiones militares Este-Oeste que permite un cierto control de la carrera armamentística no se ve acompañado de un fenómeno similar en las relaciones Norte-Sur. Y, así, si bien en los foros internacionales en los medios de comunicación se ponga énfasis en la vinculación de los gastos militares con el subdesarrollo, en la ligazón entre ayuda al desarrollo, condonación de la deuda externa y programa reductor de gastos militares, lo cierto es que tras ello trasluce más que un deseo de frenar políticas armamentísticas, la real preocupación del Norte porque el foso tecnológico militar con el Sur no se reduzca y que la brecha económica, demográfica y cultural no llegue a explotar salpicando a las economías desarrolladas.

Por otra parte, la fungibilidad de las ayudas presupuestarias y de otras formas no especificadas de ayuda en los países en desarrollo y, en particular, a aquellos que se encuentran en guerra favorece la utilización de este tipo de ayudas (o de fondos ahorrados en los sectores sociales) para gastos militares, contribuyendo así a alargar los conflictos. Además los conflictos van en aumento debido al creciente comercio ilegal de armamento, la proliferación de armamento de pequeño calibre y la utilización de niños soldados y de ejércitos mercenarios.

Los países del Norte son consciente de estas situaciones, las N.U. también, muy ilustrativo es la decisión de 5 de julio de 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que establece un embargo sobre los diamantes brutos procedentes de Sierra Leona como primera medida, y pide que se establezca un convenio internacional para regular el comercio de diamantes y que se cree una institución internacional para controlar y certificar el origen y destino de este comercio.

Las disparidades existentes entre el Norte y el Sur son especialmente amplias en aquellos sectores que más contribuyen al desarrollo. Los recursos dedicados en los países desarrollados a la innovación tecnológica y a incrementar la productividad humana son inconmensurables si se comparan con los de los países del Sur. La brecha en la investigación científica y el desarrollo tecnológico lo ilustra con claridad: casi el 97% del gasto mundial en Inversión+Desarrollo+Innovación se concentra en los países desarrollados. Mientras que éstos dedican a este capítulo cerca del 3% de su PIB, los países del Sur de mayor desarrollo relativo apenas alcanzan el 0,5%. De este modo, algunos analistas hablan de la existencia de una especie de apartheid tecnológico, a través del cual ciertos Estados desarrollados acaparan el saber hacer tecnológico y los conocimientos científicos.

En gran medida, la globalización se debe al progreso tecnológico pero, mientras las economías de los países desarrollados están experimentando una transformación fundamental dirigida hacia la sociedad de la información basada en los intercambios de conocimientos en el ámbito internacional, de investigación y de información, los países en desarrollo se enfrentan a una línea divisoria digital cada vez mayor. A menos que se aprovechen esas oportunidades que presentan las nuevas tecnologías, se corre el riesgo de una nueva forma de marginación, ya que el acceso a las Redes globales y a los servicios perfeccionados llega a ser un elemento necesario para la integración en la economía mundial. Pero, por otro lado, las nuevas tecnologías permiten la difusión rápida, y no fácilmente controlable, de ideas extremistas que facilitan la creación de redes transnacionales que pueden poner en peligro la situación interna de países y la seguridad internacional y fomentar el terrorismo. Problema que se acrecienta al carecer muchos países pobres –donde se instalan parte de estas redes– de posibilidades de control de tales operaciones.

Hay una oportunidad real tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados de utilizar la investigación y la tecnología de la información en aplicaciones que sir-



van de soporte a la atención sanitaria, la educación, la seguridad alimentaria, etc. Por supuesto, esto requiere establecer un entorno económico y reglamentario apropiado. En una sociedad de conocimiento global, la investigación y el desarrollo representan un papel estratégico en la consolidación de la base de conocimientos específicos necesaria. El conocimiento científico y tecnológico es un elemento estratégico a la hora de promover un desarrollo sostenible y equitativo y, consecuentemente, en la reducción de la pobreza.

Por otro lado, para que la cooperación sea eficaz y contribuya a la paz y seguridad internacionales, deben darse unas condiciones apropiadas en el país receptor. Entre estas condiciones se encuentran políticas económicas y sociales adecuadas, instituciones honestas y responsables y un entorno democrático y de respeto a los derechos humanos. Un cumplimiento mínimo de estos requisitos constituye la “condicionalidad” de la ayuda.

Como es obvio, la cooperación no será eficaz si consolida una relación desigual, en la que el Norte define unilateralmente las condiciones y, a la postre, impone su propia agenda y sus prioridades a cambio de la concesión de ciertas ventajas o de la transferencia de algunos recursos a los países del Sur. Pero, tampoco lo será, sin con ella lo que se hace es perpetuar regímenes corruptos y violentos.

Cambiar de modelo de cooperación no es sencillo y, además, se enfrenta al fenómeno de la “fatiga del cooperante”, que se ha concretado en una disminución del porcentaje promedio que los países desarrollados han dedicado a la Ayuda Oficial al Desarrollo<sup>4</sup>, que ha ido cayendo del 0,33% del PIB en la década de los ochenta, al 0,30% de la década actual, todo ello muy alejado del famoso compromiso aceptado por los países desarrollados en el seno de las UN de destinar el 0,7% de su PIB a la AOD. Esta corriente obedece, a que en algunos foros y en algunos Parlamentos nacionales, se cuestiona la utilidad de la cooperación internacional aduciendo cierta fatiga de la cooperación<sup>5</sup>.

Ahora bien, frenar con estas excusas la ayuda al desarrollo es, en mi opinión, sembrar las simientes de la inseguridad y del conflicto. De manera que, a pesar de sus fracasos, sigue siendo imprescindible la Cooperación internacional al desarrollo. Esto es una cooperación que comprenda el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. A través de ella se pretende contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta. Las formas de acción pueden ser muy diversas y abarcar desde concesiones comerciales a transferencias directas de distinto tipos de recursos; (preferencias comerciales –SPG, STABEX, SYSMIN-, cooperación económica –ayuda directa a las empresas, transferencia de tecnología, apoyo institucional, empresas conjuntas, promoción comercial-, ayuda financiera –apoyo al presupuesto, facilitación de capital de inversión, créditos, garantías de inversión- asistencia técnica, cooperación científica y tecnológica, ayuda alimentaria, ayuda humanitaria y de urgencia. Los criterios que la

---

4 Según la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE la AOD está constituida por “los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%”

5 Según este parecer –defendido por la mayoría republicana en las Cámaras de los EEUU- , como el mundo en desarrollo ha recibido centenares de miles de millones de dólares en concepto de AOD en las últimas décadas y, sin embargo, sigue sin desarrollarse, la inutilidad del esfuerzo queda demostrada, y justificada la reducción substancial de la ayuda.

inspiran son, no sólo el de equidad y solidaridad internacional, sino también el de interés mutuo, puesto que aunque la principal finalidad de la cooperación es contribuir al desarrollo de los países objeto de actuaciones, de esta también pueden derivarse beneficios para el país que aporta los recursos.

La cooperación al desarrollo nació y se estructuró en el marco de la Guerra Fría y la descolonización y, en gran medida, sus características actuales aún son el resultado de los condicionantes históricos de los últimos cincuenta años. Para ser un instrumento eficaz para un desarrollo humano y sostenible y para unas relaciones Norte-Sur más justas, la cooperación al desarrollo tiene que dar respuestas a los desafíos que plantea el nuevo escenario internacional, dominado por las fuerzas de la globalización y por la aparición de nuevos problemas transnacionales, como la emigración, las enfermedades altamente contagiosas, el crimen organizado o el terrorismo. Problemas que afectan la paz y la seguridad internacionales.

## **B) PAZ, SEGURIDAD Y DESARROLLO EN LA POLÍTICA DE LA UE DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

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

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

Estos conflictos provocan inseguridad y ésta se transmite de un Estado a otro, y los Estados vecinos se ven envueltos en el conflicto de un determinado país, o luchan unos contra otros en el territorio de un tercero, minando la solidaridad entre países ACP que ha sido el fundamento del Convenio de Lomé y del Acuerdo de asociación de Cotonou.

Frente a tales situaciones se vislumbran ciertos instrumentos que la UE puede utilizar directa o indirectamente en la prevención de conflictos, como: cooperación al desarrollo y ayuda exterior, cooperación económica y política comercial, ayuda humanitaria, políticas social y de medio ambiente, instrumentos diplomáticos como el diálogo político y la mediación, sanciones económicas o de otro tipo y, por último, los nue-

vos instrumentos de la política europea de seguridad y defensa (incluida la recogida de información para prever las situaciones de conflicto potencial y el seguimiento de los acuerdos internacionales). La idea que subyace es la de la articulación de todos estos instrumentos como elemento esencial para lograr incidir de manera eficaz en la prevención o en la eliminación de tales conflictos.

**a) Base jurídica de las actuaciones de la Unión europea en la solución pacífica de los conflictos en los países subdesarrollados.**

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

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

A pesar de su complejo futuro no puedo dejar de referirme al lugar que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de octubre de 2004, reserva a estas cuestiones. En primer lugar la interrelación entre paz, seguridad y desarrollo destaca a nivel de los objetivos de la UE, al declararse en el art. 3, 4º del mismo que *“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional y en particular al respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas”*. Afirmación que, como se lee, somete la actuación de la UE en estos ámbitos al estricto respeto del Derecho internacional y, en particular, de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

Esta conexión se refuerza aún más en la Parte III del Tratado, donde se desarrollan estas cuestiones bajo el rótulo de Acción Exterior en el Título V, donde tiene cabida el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos, el fortalecimiento de la seguridad internacional y el apoyo al desarrollo económico con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza de los países en desarrollo.

Es precisamente dentro de la Acción Exterior de la UE donde se ubica la cooperación y la ayuda humanitaria.

Es, finalmente, en el art. III-322 donde se encuentra el fundamento de las medidas restrictivas destinadas a interrumpir o reducir, total o parcialmente, las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países

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

Como es bien conocido, el 23 de junio de 2000, tras una larga y difícil negociación de 18 meses, la Comunidad Europea y sus Estados por una parte y los, por entonces, 71 países del Grupo ACP por otra parte, firmaron en Cotonou (Benín), un Acuerdo de Asociación de una duración de veinte años.

Este Acuerdo sucede al Convenio de Lomé IV de 1989 que organizaba las relaciones de cooperación al desarrollo entre la Comunidad y los Estados de África, Caribe y Pacífico. Relaciones que hunden sus raíces en los orígenes de la Comunidad Económica Europea y en el propio Tratado de Roma de 1957, y a las que trata de dar nuevos impulsos, replanteando su contenido y tratando de adaptarlas a las nuevas realidades internacionales

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

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

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

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

#### **b) La incorporación de la dimensión política a la cooperación al desarrollo de la UE**

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

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

Con los cambios producidos en la Sociedad internacional y, particularmente, con la desaparición de la tensión ideológica Este-Oeste, la dimensión política de la cooperación cobra nuevos impulsos unida a una nueva realidad, que la cooperación para ser eficaz debe encontrar en el país receptor una administración correcta de gobierno y capaz de rendir cuentas y alcanzar resultados. De este modo, los derechos humanos, el respeto de los principios democráticos y el estado de derecho pasan a convertirse en pilares de la Política de Lomé como atestigua el Cuarto Convenio de Lomé tras su reforma en Isla de Mauricio en 1995.

Los efectos de esta evolución sobre la cooperación son evidentes, al sustituir la idea de concesión automática de ayuda por la de concesión de ayuda sobre la base de unos resultados.

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

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

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

La violación de cualquiera de estos elementos puede conducir a la suspensión de la ayuda. En este sentido, se ha elaborado un nuevo procedimiento de consulta y medidas pertinentes respecto de los derechos humanos, de los principios democráticos y del Estado de derecho que se desarrolla en el art. 96 del Acuerdo: en comparación con la Convención precedente, los nuevos procedimientos ponen el acento fundamentalmen-

te sobre la responsabilidad del Estado afectado y prevén una mayor flexibilidad en el sistema de consultas. En caso de especial urgencia violación grave de uno de los elementos esenciales las medidas se tomarán de forma inmediata y serán, eso sí notificadas a la otra parte. En el procedimiento intervienen la Parte que estima que una Parte está violando estos derechos o principios, la Parte acusada y el Consejo de Ministros y las medidas que pueden adoptarse deben ser conformes con el Derecho internacional y proporcionadas a la violación y deberán ser aquellas que menos perturben la aplicación del Acuerdo, en caso extremo, cabría la suspensión del mismo respecto del Estado infractor.

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

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

- Prevención y solución de conflictos (art. 11): Una importante innovación introducida en el Acuerdo de Cotonou y especialmente significativa en un Continente como África salpicado constantemente de conflictos internacionales e internos, es el compromiso de los países ACP y de la UE de ejercer una política activa, global e integrada de consolidación de la paz y prevención y resolución de los conflictos en el marco de la asociación. En este sentido las actividades a desarrollar irán destinadas a garantizar un equilibrio de oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales ofrecidas a todos los segmentos de la sociedad, a reforzar la legitimidad democrática y la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, a establecer mecanismos eficaces de conciliación pacífica de los intereses de los distintos grupos, a colmar las divisiones entre los distintos segmentos de la sociedad y a fomentar una sociedad civil activa y organizada. Estas actividades incluirán también un apoyo a los esfuerzos de mediación, negociación y reconciliación, a la gestión regional de los recursos naturales comunes y escasos, a la desmovilización e inserción social de los antiguos combatientes, a los esfuerzos relativos al problema de los soldados infantiles, así como a limitar a un nivel adecuado los gastos militares y el comercio de armamento.
- Emigración y derecho de asilo: se trata, sin duda, de una cuestión compleja y actual, que es objeto de atención en el art. 13 del Acuerdo, donde se pone énfasis en la necesidad de un diálogo profundo y en la afirmación de las obligaciones y compromisos derivados del Derecho internacional para garantizar el respeto de los derechos humanos y la eliminación de todas las formas de discriminación. La necesidad, por lo que se refiere a la emigración, de conceder un trato equitativo a los nacionales de terceros Estados que residan legalmente en el territorio de otro Estado y que facilite su integración. Por otro lado la CE se compromete a apoyar, en el marco de los programas de cooperación nacional y regional, la formación de los nacionales de los Estados ACP en sus países de origen, en otro país ACP o en un país miembro de la UE, con la finalidad, en este último caso, de facilitar la inserción profesional de los mismos en sus paí-



ses de origen. Por lo que se refiere a la inmigración ilegal, corresponde al Consejo de Ministros examinar esta cuestión con la perspectiva de establecer medios de prevención. Se establecen también las bases para la elaboración de procedimientos de retorno de inmigrantes ilegales a sus países de origen, concediéndose las facilidades administrativas necesarias para ello. Además se prevé la celebración de acuerdos bilaterales destinados a regular las obligaciones específicas de readmisión y retorno de estos inmigrantes.

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

Un elemento esencial para el desarrollo de este diálogo es el de la necesaria coherencia de las políticas comunitarias y su incidencia sobre la aplicación del Acuerdo de Cotonou (art. 12). Estamos ante la afirmación expresa de un principio que informa toda la política de cooperación al desarrollo de la UE, y cuyo respeto, en este ámbito concreto, se hace mucho más necesario, habida cuenta de la interrelación que en él se manifiesta entre la mencionada política y las políticas intergubernamentales, en concreto la Política Exterior y la Política Común de Seguridad y Defensa. También, aquí, tiene especial significado, otro principio no explicitado en el articulado concretamente pero que sobrevuela igualmente toda la Política de cooperación al desarrollo, me refiero al principio de complementariedad entre esta Política y las nacionales que despliegan los Estados miembros, puesto que a la hora de elaborar un diálogo político es necesario que los intereses europeos confluyan en una misma dirección so pena de debilitar la posición de la UE<sup>6</sup>.

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

Diálogo político sustentado en ideas como complementariedad y articulación, son aspectos novedosos que pueden cambiar el panorama de la cooperación, sólo la aplicación en el tiempo de los mismos nos indicará el grado de eficacia que alcancen, antes se deberán definir nuevas estrategias que permitan a la UE apoyar de manera más eficaz las reformas políticas en ciertos países ACP.

Dimensión política que al introducirse en la cooperación pone el énfasis en el vínculo entre ayuda y logro de resultados, lo que, a su vez, plantea una serie de cuestiones previas, la primera es la de definir los criterios de los resultados y la evaluación de los mismos.

La violación de uno de los elementos esenciales de la cooperación puede constituir un motivo de suspensión de la ayuda y de la cooperación comercial con el país ACP concernido, de ahí la importancia de bien definir los procedimientos de adopción de estas medidas, y evitar toda sospecha de dobles raseros e interpretaciones subjetivas. La diferencia que introduce Cotonou en la materia es que estas medidas ya no son unilaterales como en el caso de Lomé sino que se sustentan en un marco de diálogo y sobre un procedimiento que se pretende neutro y transparente y que, a priori, ofrece mayores garan-

---

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



tías. Al tiempo que, como veíamos, da un mayor protagonismo y responsabilidad al Estado concernido. Aunque también, para los casos de urgencia particular, se establecen mecanismos unilaterales bajo la forma de medidas adecuadas que deben cesar desde que desaparecen las causas que justificaron su adopción. Estos procedimientos de consulta ya están siendo utilizados, así, por lo que se refiere a la cooperación con Costa de Marfil, como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos durante el periodo de transición democrática y la exclusión de un partido político de las elecciones presidenciales y legislativas en 2000 pusieron en marcha los mecanismos del art. 96 del Acuerdo de Cotonou, descendiendo la ayuda de 100 millones de euros a 10 millones<sup>7</sup>. En otros casos, se plantean diferencias entre las Instituciones europeas, así por lo que respecta al Camerún, el Parlamento Europeo ha solicitado en mayo 2001 la apertura de consultas previstas en el art. 96, denunciado la práctica sistemática de torturas y desapariciones y ejecuciones extrajudiciales en este país, mientras que la Comisión europea ha estimado que la utilización de los procedimientos del art. 96 no están justificados en este caso<sup>8</sup>.

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

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

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

De este modo, el Acuerdo de Cotonou, toma como referencia para determinar la ayuda, por un lado criterios de necesidad, tal y como aparecen definidos en el Anexo IV del Acuerdo (ingresos por habitante, población, indicadores sociales, nivel de endeudamiento, déficit comercial...), y, por otro lado, criterios de resultado, determinados de

---

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

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

manera objetiva y transparente (art. 3 del Anexo IV), tales como: -progresos alcanzados en la realización de reformas institucionales; - resultados del país en la utilización de los recursos; - realización eficaz de las operaciones en curso; - reducción de la pobreza; - medidas de desarrollo duradero; - resultados en las políticas sectoriales y macroeconómicas. Estos resultados deben ser evaluados de manera flexible, descentralizada y participativa. Los programas indicativos nacionales y regionales serán sometidos a un examen operacional anual, así como a exámenes a medio camino y en la fase final a fin de adaptarlos a las circunstancias cambiantes y garantizar su buena realización. Esta evaluación se realizará con criterios y parámetros acordados por ambas partes en incluidos en cada programa indicativo.

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

Por otro lado, la estrecha relación entre las vertientes económica y política de la acción exterior de la UE y, en concreto, entre la PESC y la cooperación al desarrollo explican la razón por la que, en los primeros borradores de esta última Política elaborados con ocasión de la C.I.G. que precedió a la adopción del TUE, se pensara conectarla con la PESC. Y si bien tal solución no se retuvo al final, hay en cambio algunos indicios que favorecen esta conexión a lo largo del Tratado. Así en sus disposiciones comunes, por ejemplo, en el artículo 3, apartado 2, o en el artículo 2, apartado 2, como un elemento más de la identidad de la Unión en el ámbito internacional. Por lo demás, se pueden identificar ciertas vías de contacto tanto en el plano institucional como en el de los objetivos, a saber: defensa de los valores comunes y de los interés fundamentales, fomento de la cooperación internacional, desarrollo y consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales (art., 11) y cohesión en la coordinación de las relaciones internacionales (arts. 11 y 12)<sup>9</sup>. Estos contactos se acrecientan en el terreno operativo, en este sentido, y en desarrollo de tal Política, el Consejo ha definido una serie de posiciones comunes, en su mayoría de naturaleza técnica, afectando a países con los que la CE mantiene relaciones convencionales de cooperación (por ejemplo, Burundi, Ruanda<sup>10</sup>) y ha adoptado acciones comunes que, en algún caso, ha finalizado con la adopción de sanciones económicas, lo que es posible dado que, se ha incluido en el TCE, una base jurídica específica -el art.301- para fundamentar dichas sanciones económicas (por ejemplo, contra Haití<sup>11</sup>, Sudán<sup>12</sup> o Níger<sup>13</sup>) previstas en el marco de una acción común o

---

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

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

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

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

13 Las sanciones a este país, uno de los ejemplos más recientes, proceden de la condena por la U.E. del golpe de Estado militar de enero de 1996 y condujo a la suspensión de la ayuda al desarrollo destinada

una posición común definida en el contexto de la PESC, estas sanciones aparecen también contempladas en el art. 60 del TCE, respecto a determinados ámbitos de la cooperación<sup>14</sup>. Además son muy abundantes las declaraciones políticas que han tenido como objeto alguna situación afectando a los PVD con los que la CE mantiene relaciones de cooperación al desarrollo<sup>15</sup>. Para citar, finalmente, otro ámbito donde la PESC y la Política de cooperación al desarrollo aparecen estrechamente imbricadas, cabe referirse al tema tan actual, sobre todo como consecuencia de los repetidos enfrentamientos militares en el Centro de África, de la prevención de los conflictos; la interrelación entre ambas Políticas ha sido puesta de manifiesto con ocasión de la Conferencia Internacional sobre el papel de la Unión Europea en la prevención de los conflictos, desarrollada los 27 y 28 de febrero de 1997 en Ámsterdam<sup>16</sup>, también ha retenido la atención de la Comisión que, por un lado, ha elaborado una propuesta tendente a desarrollar una Política Europea de prevención y resolución de conflictos<sup>17</sup>, y, por otro lado, ha puesto especial énfasis en la necesidad de elaborar una estrategia global que permita una intervención coordinada a nivel político y a nivel de cooperación al desarrollo<sup>18</sup>.

Esta exigencia de articulación entre la PESC y la cooperación al desarrollo localizada en un “pilar comunitario” ha sido defendida por el Parlamento Europeo en su resolución sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la CIG de 1996, de 17 de mayo de 1995, al afirmar textualmente que “Debería haber una política exterior de la Unión Europea más eficaz en el marco del pilar comunitario, que integre la política comercial común, la política de cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y las cuestiones de política exterior y de seguridad común, y que aplique a nivel de la UE unas políticas de seguridad y defensa más definidas, con una estrategia común permanente dentro de las organizaciones internacionales responsables en la materia”<sup>19</sup>. El Tratado de Ámsterdam no se hizo eco de estas propuestas.

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

Por otro lado, los principios del artículo 11 del Acuerdo de Cotonou y el diálogo político de su artículo 8 ofrecen la posibilidad de atender a la prevención de conflictos en los países ACP. Un importante objetivo del diálogo político es evitar en la medida de lo posible que las situaciones de dificultad o tensión política degeneren en conflictos

a Níger durante un período de seis meses. A medida que la situación evolucionaba en el interior de este país la U.E. fue examinando la posibilidad de levantar la sanción, reiniciando, finalmente la ayuda interrumpida, *Agence Europe*, nº6933, de 13 de marzo de 1997, p.7

14 “Si, en los casos contemplados en el artículo 301, se considerare necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 301, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimiento de capitales y sobre pagos respecto de los terceros países de que se trate”.

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

Europe, nº6926, de 3-4 de marzo de 1997, p.3

17 Commission Européenne: “L’Union européenne et le problème de conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà”, *SEC (96) 332*.

18 Commission Européenne: *Livre vert...*, cit., p.45.

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

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

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

En relación con ello, me parece conveniente el hacer un uso más sistemático del diálogo político cuando una crisis parezca inminente. Dicho diálogo deberá basarse en una línea política fuerte. Deberá ser más específico, flexible en cuanto a los plazos y más enérgico que en el pasado.

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

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

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

### **c) La condicionalidad de la ayuda de la UE a los países no desarrollados como instrumento de prevención de conflictos.**

La UE ha constatado como en los casos de ayuda económica o humanitaria existe el riesgo de que ésta se utilice indebidamente y que, de manera directa o indirecta, se use para fines bélicos, de rearme y que no beneficie a la población civil. Por ello, se ha puesto énfasis en la necesidad de las tareas de supervisión y de un seguimiento continuo y estrecho por parte de la delegación de la UE de toda ayuda y en especial aquella

que se preste a los países que se encuentran enfrentados a un conflicto. Para hacer ello posible, la UE está dotando a sus Delegaciones del personal y de los conocimientos especializados necesarios para satisfacer estas misiones

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

En este orden de cosas, cabe observar como la UE está acudiendo a un enfoque integrado de incentivos y sanciones como mejor estrategia para ejercer presión sobre un país tercero. En tales casos, las sanciones sólo deberían aplicarse cuando hayan fracasado los incentivos<sup>20</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>20</sup> En esta línea, el 26 de febrero de 2001, el Consejo amplió el acceso al mercado comunitario sin derechos de aduana ni contingentes a todos los productos de los países menos desarrollados, salvo las armas (iniciativa “todo menos las armas”).

Por otro lado, la conclusión de los conflictos armados no los resuelve en muchos casos, sino que surgen otros nuevos difíciles de gestionar, en este sentido, sería necesario, por ejemplo, el prever medidas de apoyo para las tropas en retirada para evitar daños a la población local, el medio ambiente y las infraestructuras. La desmovilización de los ex combatientes es una carga pesada para las endebles sociedades donde deben reintegrarse, lo que requiere una financiación continua y que los programas de desmovilización se sitúen en el contexto de los programas de desarrollo económico y social del país y en el marco de un programa de reforma del sector de la seguridad que incluya a la policía, las fuerzas armadas y los órganos judiciales.

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

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

## **CONSIDERACIONES FINALES**

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

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

La introducción de estos elementos se ha producido de forma, especialmente, llamativa en la Política de cooperación al desarrollo de la UE. Ello y la afirmación de la necesidad de mejorar la articulación entre esta Política y la PESC/PCSD son los rasgos más destacados de la actividad exterior, en este ámbito, de la UE. Lo que convierte a esta O.I. en uno de los principales sujetos a la hora de vincular la seguridad al desarrollo, como lo va probando las distintas acciones que adopta en este terreno.

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



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