

Liderazgo de la UE en la cooperación al desarrollo

# Lucha contra la pobreza



Texto: *Eloísa Colmenar*

■ Niña en Panajachel. Lago Atitlán. Guatemala. Foto: Luis Merino. Naturmedia.

La política comunitaria de Cooperación al Desarrollo tiene como principal objetivo el logro del progreso económico y social duradero de los países en desarrollo, especialmente los más desfavorecidos, su inserción progresiva en la economía mundial, la lucha contra la pobreza y la consolidación de la democracia. Estos objetivos, siguiendo las directrices de la Comunidad Europea, deben contemplarse en todas las políticas comunitarias que puedan afectar a países en desarrollo y están en la línea del carácter horizontal que debe tener la política medioambiental. El liderazgo de la UE en el ámbito internacional y especialmente en la Cooperación al Desarrollo se puso de manifiesto en la conferencia de Monterrey celebrada este mismo año y tendrá un claro protagonismo en el encuentro que se celebrará el próximo mes en Johannesburgo.

**L**a política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea ha centrado tradicionalmente su atención, tanto en acciones de tipo estructural, como en cuestiones de lucha contra la pobreza, el apoyo a la educación y la salud y además ha prestado una atención preferente al medio ambiente como factor de desarrollo. Si nos atenemos a los hechos, está comprobado que la UE es uno de los principales actores en materia de cooperación económica y al desarrollo, ya que proporciona alrededor del 55 por ciento de la ayuda oficial y más de dos terceras partes de la ayuda en forma de subvenciones. Es igualmente el principal actor en el ámbito de la ayuda humanitaria. Datos contrastados indican que la asistencia oficial al desarrollo en la UE se situaba en 1998 en un 0,34 por ciento del PIB, mientras que la media de la OCDE estaba en un 0,23%. No obstante no hay que echar las campanas al vuelo, máxime cuando se encuentra aún lejos del 0,7% establecido como objetivo por Naciones Unidas.

### **DIÁLOGO, COMERCIO Y COOPERACIÓN**

La acción de la Comunidad Europea en el ámbito de la cooperación al desarrollo cuenta con tres medios fundamentales para lograr su objetivo: el diálogo político, que se concreta a través de acuerdos o programas con países o áreas geográficas concretas (Asociación Euro-Med o Asamblea conjunta Africa-Caribe-Pacífico/UE, entre otros); la política comercial, en especial las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que contempla las repercusiones de los acuerdos comerciales internacionales sobre los países en desarrollo. Finalmente, y en el ámbito de la cooperación propiamente dicha, proporciona asistencia para la elaboración de políticas, planes, programas y estrategias a los países en desarrollo y aporta fondos para ayuda humanitaria y para el propio desarrollo del estado en cuestión.

Además, en los últimos años, la integración de la variable ambiental como criterio horizontal, forma parte del concepto de desarrollo sostenible y es una prioridad en todos los ámbitos donde se plasma la política de cooperación.



### **REFUERZO CONSTANTE DE LA INTEGRACIÓN AMBIENTAL**

Estos planteamientos de integración ambiental están presentes en la nueva Política de desarrollo que la Comisión viene trazando para la UE y que ya fue ratificada por el Consejo de Desarrollo y de la propia Comisión en el año 2000. En ella se establecían seis prioridades temáticas para los próximos años, que debían reflejarse en un plan de acción anual y que se referían a las siguientes áreas: Comercio y Desarrollo; Cooperación e integración por regiones geográficas; Apoyo a las políticas macroeconómicas que se vinculen a los aspectos sociales; Transporte; Desarrollo rural sostenible y seguridad alimentaria y finalmente a las actuaciones en materia de construcción de la capacidad institucional, buen gobierno y estado de derecho. Todas estas prioridades convergen en un fin: erradicar la pobreza, valiéndose para ello del crecimiento económico y del comercio y fomentar la participación del sector privado en este proceso.

Para lograr ese objetivo la Comunidad y sus 15 Estados miembros participan activamente en el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), cuya misión consiste en potenciar los elementos comunes entre los países participantes para aumentar la efi-

■ Lago y volcán Atitlán. Guatemala. Foto: Luis Merino. Naturmedia.

**La política comunitaria de Cooperación al Desarrollo tiene como principal objetivo el logro del progreso económico y social duradero de los países en desarrollo, su inserción en la economía mundial y la erradicación de la pobreza**



Públicos Globales; Explorar nuevas fuentes de financiación; Influir en la reforma del Sistema Financiero Internacional para combatir los efectos adversos de la globalización financiera; Fortalecer la presencia de los países en desarrollo en el proceso de la toma de decisiones económicas internacionales y examinar nuevas fórmulas para aliviar la deuda externa de los países menos desarrollados.

Todos estos compromisos contribuirán al logro de los objetivos de desarrollo establecidos para el año 2015 en la Declaración del Milenio, para los que se ha estimado que serán necesarios unos 50 billones de dólares adicionales. De ellos la UE aportará cerca de 20 billones de dólares extra, con base en los acuerdos adoptados, lo que da una idea del importante papel específico que juega la UE en el escenario internacional de cooperación económica y al desarrollo.

## LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El Estado español tiene una consolidada tradición en cuanto a cooperación internacional se refiere. En estos momentos se realiza básicamente a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) —creada en 1998 y adscrita al Ministerio de Exteriores—, que se encarga del diseño, ejecución y gestión de los proyectos y programas de cooperación españoles, bien directamente o a través de otras entidades nacionales o internacionales e incluso de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuya regulación específica en cuanto a control y seguimiento de sus proyectos corre a cargo de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. La amplia gama de actividades de la AECI va desde la cooperación multilateral a la horizontal, pasando por la ayuda humanitaria y la de emergencia (Azahar, Araucaria, Microcréditos, Indígena, Igualdad entre hombres y mujeres y Filmoteca son algunos de sus programas, además de los dos regionales específicos para Iberoamérica y para África y Europa Oriental), todo ello dentro del Plan Director de la Cooperación Española 2001/2004. Otros mecanismos de Cooperación al desarrollo en España son los Créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y los Fondos de Estudios de Viabilidad (FEV) para estimular la actividad de las empresas en los países en desarrollo.

■ La seguridad alimentaria es una de las prioridades de la política de desarrollo de la Comisión Europea. Cuba.  
Foto: Eloísa Colmenar.

**La Unión Europea es uno de los principales protagonistas en materia de cooperación económica y al desarrollo, ya que proporciona alrededor del 55 por ciento del total de la ayuda oficial**

de sus acciones de apoyo al desarrollo sostenible, en el marco de la cooperación internacional al desarrollo. Para que no quede en buenos deseos, la Comunidad ha integrado en su Política de Cooperación los acuerdos alcanzados en el marco de la OCDE, uno de ellos el desarrollo de directrices para conseguir objetivos tan loables como la lucha contra la pobreza, la igualdad entre hombres y mujeres y el desarrollo sostenible, entre otros.

## DE MONTERREY A JOHANNESBURGO

La Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (marzo de 2002), sirvió para constatar el liderazgo de la UE en el ámbito internacional y especialmente en la Cooperación al Desarrollo, si bien su participación tiene una proyección en el tiempo, ya que los trabajos desarrollados en la misma son la base para las discusiones y compromisos a adoptar en la Conferencia Mundial de Desarrollo Sostenible que tendrá lugar en Johannesburgo en agosto/septiembre de 2002. En ella se espera una importante contribución europea, en línea con los compromisos asumidos que pasan por: continuar aumentando el porcentaje de participación de sus aportaciones financieras al desarrollo; Promover un grupo de trabajo internacional para la discusión sobre el concepto de Bienes

## ESTADO, COMUNIDADES Y AYUNTAMIENTOS

España, como miembro de la UE, desarrolla acciones de cooperación al desarrollo que además han experimentado un notable y constante avance, especialmente en Latinoamérica, y que se ha visto reforzado por la acción de las comunidades autónomas. Por otro lado, hay que tener en cuenta que tanto los organismos de cooperación como los profesionales que a ella se dedican, disponen de una “metodología para la gestión de proyectos de cooperación española”, elaborada en 1998 y completada en 2001, que se basa en un enfoque de gestión integral del ciclo de vida de cualquier intervención, que parte de la identificación de las necesidades, continúa con su diseño y ejecución y culmina con el seguimiento y evaluación. Además, y como respaldo a esta política de cooperación, y para el correcto desarrollo de la misma, se han establecido unas normas comunes según el principio de unidad de acción estatal en el exterior, directrices que sientan los criterios de acción a seguir, no sólo por el Estado, sino también por las Comunidades Autónomas y por los Ayuntamientos. Son el punto de referencia para la cooperación al desarrollo en nuestro Estado y a estas actuaciones se les aplican los principios de integración de las consideraciones ambientales y de desarrollo sostenible emprendidos en el marco de la Comunidad Europea.

El Tratado de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, introdujo un mandato explícito para garantizar la efectividad de promover un desarrollo sostenible al estipular que “las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad”. Con ello la integración de las consideraciones medioambientales en el resto de las políticas dejaba de ser una opción para convertirse en una obligación. Se ahondaba así en la línea marcada en el Quinto Programa de Acción (1993/2000), que recogía los retos surgidos en el nuevo contexto internacional propiciado por la Conferencia Mundial de Medio Ambiente de Río de Janeiro (1992), y que han centrado en los últimos años gran parte de la Cooperación económica y al desarrollo de la Comunidad Europea hacia los países en desarrollo, en un escenario internacional más amplio que requiere posiciones a



nivel mundial y donde la Comunidad debía jugar un papel de compromiso con la protección del medio ambiente. Así, el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la pérdida de la diversidad biológica o la gestión de los bosques del planeta fueron objeto de especial atención en ese V Programa desde una perspectiva de acción global.

En el 6º Programa de acción de la Comunidad se insistió de nuevo en la necesidad de continuar en el proceso de integración del medio ambiente en las diferentes políticas sectoriales. Precisamente en el capítulo 7 de este Programa se resaltaba la importancia del papel a desempeñar por la UE en los próximos años, por lo que era necesario integrar las consideraciones ambientales en toda la política exterior de la Comunidad, mediante el máximo respaldo a la aplicación de los Convenios Internacionales, sobre todo los relativos a cambio climático, biodiversidad, sustancias químicas y desertización. Igualmente se establecía como objetivo el que la UE contribuyese a que las Organizaciones Internacionales asumiesen un serio compromiso con los temas ambientales y dispusieran de recursos financieros adecuados para las necesidades ambientales de los países en desarrollo, actitud especialmente relevante en las relaciones con los países vecinos, tanto en el área del Mediterráneo (Euro-Med), como con los Nuevos Estados Independientes de la antigua Unión Soviética. También se recomendaba un mayor apoyo al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Además, y con una visión de futuro se resaltó la cada vez mayor dimensión in-

■ Uno de los ejes básicos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible europea se basa en la introducción de la variable ambiental en los programas de cooperación. Ruinas mayas de Tikal. Guatemala.  
Foto: Luis Merino. Naturmedia.

**El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE potencia el aumento de la eficacia de sus acciones de apoyo al desarrollo sostenible, en el marco de la cooperación internacional al desarrollo**



la pobreza y el medio ambiente. También se prevé fortalecer la capacidad institucional de los países en desarrollo para participar en los foros internacionales de medio ambiente y aplicar los acuerdos adoptados en los mismos, y se quiere evitar que otras políticas comunitarias tuvieran repercusiones potencialmente negativas (ambiental, social o económica) sobre los países en desarrollo.

Además se trazaron unos ejes básicos: por un lado la incorporación de la variable ambiental en los programas de cooperación, tanto a nivel comunitario como de los países en desarrollo, y, por otro, la integración ambiental en cada una de las seis prioridades que conforman la política de cooperación de la Comunidad, a saber: Comercio; cooperación e integración por áreas o regiones geográficas; apoyo a las políticas macroeconómicas que se vinculan a los aspectos sociales; transporte, desarrollo rural sostenible y seguridad alimentaria y construcción de la capacidad institucional.

### **IMPORTANCIA DE LA BIODIVERSIDAD EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Por otro lado y teniendo en cuenta la importancia de la diversidad biológica y que además son los países en desarrollo los que cuentan con el más alto porcentaje de la biodiversidad mundial ( en los países Africa-Caribe-Pacífico y Asia-Latinoamérica se sitúan más de 560 millones de hectáreas de espacios protegidos y más de 130 millones de hectáreas de zonas marinas protegidas), la Comisión Europea elabora una Estrategia Comunitaria sobre Biodiversidad, a desarrollar en Planes de Acción Sectoriales. En dichos Planes se contempla, entre otras medidas, integrar los objetivos de biodiversidad en las estrategias comunitarias de cooperación al desarrollo y cooperación económica y del diálogo político con los países en desarrollo; apoyar el uso sostenible de los recursos naturales y proporcionar suficiente financiación para las actividades de biodiversidad.

Las cuestiones relativas a la biodiversidad deben estar presentes en toda la política de cooperación al desarrollo, tanto desde un punto de vista sectorial como horizontal, de forma que cualquier programa o proyecto de cooperación tenga en cuenta sus posibles repercusiones sobre los

■ Los europeos son consumidores de recursos biológicos que proceden de países en desarrollo.  
Foto: Eloísa Colmenar.

**Los países de la adhesión tendrán que enfocar su reconversión económica teniendo en cuenta, en todo momento, la dimensión medioambiental**

ternacional de este Programa que sería de aplicación a los países de la adhesión, que tendrían que enfocar su reconversión económica teniendo en cuenta desde el primer momento la dimensión medioambiental, con una importante ayuda de los Fondos comunitarios. Con la futura ampliación de la UE será posible aplicar una de las legislaciones medioambientales más avanzadas del mundo a 28 países o más y a cerca de 470 millones de personas.

### **POBREZA Y MEDIO AMBIENTE**

Los diferentes Consejos Europeos han ido configurando la estrategia para conseguir la integración del medio ambiente en las políticas de la Comunidad, entre ellas la de cooperación al desarrollo, estrategia que se inició en el llamado "proceso de Cardiff" en 1998.

Uno de los principios en los que debe fundarse la estrategia de integración del desarrollo sostenible es aumentar el diálogo con los terceros países sobre las cuestiones medioambientales y, en especial, sobre las complejas interrelaciones entre

ecosistemas y la diversidad biológica, además de potenciar ésta como uno de los principales recursos económicos potenciales de los países en desarrollo. Además el Plan de acción, aunque abarca todo el territorio y no sólo las áreas protegidas, debe reforzar su trabajo en dichas áreas de acuerdo con las sistemática establecidas para las seis categorías que contempla la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. (UICN). Sobre todo hay que lograr que se garantice que los proyectos de cooperación de tipo estructural que puedan tener incidencias sobre la biodiversidad sean compatibles con el mantenimiento de la misma. Es un hecho, además, que determinadas políticas de la Comunidad ajenas a la cooperación, pueden tener también incidencia sobre la diversidad mundial y especialmente sobre los países en desarrollo, como son la política comercial, agrícola o pesquera, y que, consecuentemente, es importante tener en cuenta en la definición de dichas políticas las cuestiones de biodiversidad. A ello se añade la falta de conocimiento e inventarios completos de biodiversidad en amplias zonas de los países en desarrollo, otro problema que se debe afrontar.

La Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la Diversidad Biológica, presta una especial importancia a la cooperación al desarrollo. En este sentido trata de impulsar la cooperación internacional para promover acciones comunes de conservación y fija la política exterior en materia de conservación de la biodiversidad a escala global. Aparte de que nuestra responsabilidad como grandes consumidores de recursos biológicos que provienen de países en desarrollo implica que la cooperación se dirija hacia la conservación y uso sostenible de los recursos en dichos países. Junto a una serie de directrices para que la cooperación internacional siga estos principios de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, se contemplan una serie de medidas, un código a seguir tanto por las administraciones públicas como por los sectores sociales interesados en la cooperación.

## COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y CAMBIO CLIMÁTICO

La Comisión Europea, para dar cumplimiento al Protocolo de Kioto de 1997, que desarrolló el Convenio de lucha con-



tra el cambio climático, ha impulsado la elaboración de una estrategia para su aplicación, que, reflejada en diferentes documentos, pretende reforzar el liderazgo de la Unión Europea en las Conferencias de seguimiento del Convenio y Protocolo de Kioto. De hecho, la política de cooperación económica y cooperación al desarrollo de la Comunidad, la sitúa en una buena posición para impulsar en terceros países acciones que contribuyan de forma efectiva a luchar contra el cambio climático, bien incrementando el diálogo oficial con los países en desarrollo, para centrarlo en este problema, bien empleando la financiación oficial para lograr los objetivos de Kioto o incluso aplicando los mecanismos flexibles del Protocolo, en particular, el 'mecanismo de desarrollo limpio'.

■ La erradicación de la pobreza debe estar en la base de cualquier política.

Marruecos.

Foto: Eloísa Colmenar.



■ A la hora de definir las políticas pesqueras también es importante tener en cuenta las cuestiones de biodiversidad.  
Foto: Eloísa Colmenar.

**La integración de la lucha contra el cambio climático no debe ser percibida como una carga económica para los países en desarrollo, y por ello se contempla la necesidad de aportar fondos adicionales**

En este sentido, la UE ha elaborado una propuesta de Directiva en la que se establecen las bases para el comercio de emisiones dentro del Espacio Económico Europeo. Para la UE es importante que el diálogo sobre el cambio climático con los países en desarrollo reconozca las responsabilidades de los diferentes países y tenga en cuenta las necesidades prioritarias de los mismos, todo ello para conseguir finalmente un desarrollo económico y social sostenible y la erradicación de la pobreza. La integración del problema del cambio climático en las políticas de desarrollo sostenible en los países en desarrollo no debe ser percibida por ellos como una carga económica, sino como un nuevo enfoque para hacer más sostenibles sus estrategias de desarrollo. Para impulsar este proceso la propia Convención sobre el cambio climático contempla la necesidad de aportar fondos adicionales para los países en desarrollo a través del Fondo Global para el Medio Ambiente.

#### **INSTRUMENTOS PARA LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA**

Los Recursos financieros que destina la Comunidad Europea a la política de co-

operación económica y al desarrollo se concentran fundamentalmente en las áreas ACP (África-Caribe-Pacífico) a través del Fondo Europeo para el Desarrollo (FED), ALA (Asia y Latinoamérica) y MED (Mediterráneo, Oriente Próximo y Oriente Medio). Además, un importante volumen de recursos financieros se ha venido destinando a los países del Este y Centro Europeo (PECO), a través del PHARE.

Todos estos instrumentos han financiado proyectos muy variados, dentro de un amplio concepto de cooperación al desarrollo, incluyéndose también entre los mismos proyectos de tipo medioambiental (medio ambiente urbano, refuerzo de la capacidad institucional en materia ambiental, biodiversidad, cambio climático, transferencia de tecnología, lucha contra la contaminación, seguridad nuclear, etc), y ello pese a no ser instrumentos específicos para la política ambiental de esos países.

La ayuda destinada por la Comunidad Europea a la cooperación económica y al desarrollo ha experimentado un notable incremento en los últimos años, pasando desde los 4.196 millones de euros en 1988 hasta 8.614 millones de euros en 1988, incluyendo la ayuda a los países en transición. En cuanto al reparto, el principal volumen de recursos de la Comunidad se ha asignado a los países ACP, seguidos por los países del Mediterráneo y de América Latina.

Merece una especial atención dentro del ámbito de la cooperación económica la que se lleva a cabo con los países del Centro y Este de Europa, aún cuando la Comunidad ya había establecido en 1989 el instrumento financiero denominado PHARE, es a raíz de 1999 cuando se articulan varios instrumentos financieros de carácter estructural para favorecer el proceso de integración de dichos países en la Unión Europea. El objetivo buscado es aplicar una estrategia global de preadhesión y familiarizar a los países candidatos con los procedimientos y políticas de la Unión Europea. Para ello se valen de dos líneas de actuación: la de construcción institucional, y las inversiones necesarias para asimilación del derecho comunitario, y para acercar la industria e infraestructuras a los niveles de la UE, especialmente en cuanto a medio ambiente se refiere. ■.