

## AYUDA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA: PERSPECTIVA CRÍTICA\*

Laurent Delcourt<sup>1</sup>

*Primer proveedor de ayuda en el mundo, la Unión Europea se impone como un actor clave del “desarrollo” del Sur. El consenso en materia de cooperación compromete a los Estados miembros a actuar dentro de un círculo de valores y de principios comunes y en la promoción de un nuevo equilibrio Norte-Sur. La práctica, sin embargo, revela profundas contradicciones entre retóricas humanísticas y estrategias comerciales.*

El siglo XX se acaba con una constatación amarga, el fracaso, total o parcial, de las políticas de ayuda al desarrollo implementadas desde hace cuatro decenios. Evidenciándose una doble constatación: una crítica relativamente fuerte a las prácticas de cooperación y, por otro lado, un persistente llamado a renovar el pensamiento y la acción: *“La pobreza no disminuye, las desigualdades persisten, las injusticias permanecen. La cooperación, que había sido concebida e institucionalizada como una herramienta de cambio social, como un abono al*

*bienestar del largo plazo, se encuentra en el banquillo de los acusados: no ha sabido medir la dimensión de las fuerzas que hacen el mundo; ha perdido su combate por la igualdad”* (Nuevos Cuadernos del IUED, 1996).

El diagnóstico que se impone a fines de los años noventa es sin concesión: la Ayuda Pública al Desarrollo (APD) no ha sabido adaptarse a un ambiente institucional, económico y político en rápida mutación, cada vez más mundializado, complejo e interdependiente. Los expertos señalan sobre todo, más allá de los factores externos, los efectos de la coyuntura y la baja tendencial, a partir de los primeros años de la década de los noventa, de los flujos destinados a los países en desarrollo, los problemas ligados a la organización, la gestión y el encauzamiento de la ayuda. La APD se evidencia incapaz de producir los efectos globales esperados en el crecimiento económico y en las variables macroeconómicas y sociales de los países en desarrollo, porque

---

\* Traducción libre del francés, realizada por Rodrigo Peña R., docente de la Universidad Santa María Campus Guayaquil, en una colaboración para UNIVERSITAS.

<sup>1</sup> Sociólogo e historiador, investigador en el Centro Tricontinental – CETRI (Louvain-la-Neuve).

es demasiado fragmentada, desconoce las realidades, las necesidades reales y las especificidades locales y, frecuentemente, adolece de coherencia tanto de los objetivos como de los resultados (Lecomte, Naudet, 2000).

Las duplicaciones y la superposición de los programas son notorias. La falta de complementariedad entre las iniciativas, es evidente. Dependiente de un número creciente de operadores (donantes bilaterales, multilaterales, ONG, fundaciones, etc.), teniendo cada uno sus propias prioridades, canales de enlaces y metodologías (modos de planificación, procedimientos de seguimiento y control, etc.) persiguiendo objetivos contradictorios y operando de “*manera irreductiblemente paralela*”, la APD es causa de una sobrecarga administrativa excesiva para los Estados beneficiarios y de un alza considerable de los costos de transacción (Tidjani, 1996).

Confrontados a la lentitud de los procedimientos de aprobación y de seguimiento y a las exigencias tecnocráticas crecientes, los países re-

ceptores no disponen sino muy raramente, de las capacidades institucionales para gestionar y controlar los flujos, sobre todo después de las políticas implementadas en la era de ajuste neoliberal<sup>2</sup>. Dispersos y poco coordinados, los programas de ayuda se caracterizan también, por una ausencia de previsibilidad, agravada por los frecuentes retrasos en los desembolsos de los flujos (Gómez Lacayo, 2007).

En cuanto a las prioridades de los donantes, estas no están siempre, sino raramente, en concordancia con aquellas de los países beneficiarios. Los desfases entre varios períodos de espera que, combinados a la fuerte dependencia de la ayuda externa, acompañada siempre de pesadas condicionalidades, se traducen en una pérdida de autonomía de los Estados receptores, aprisionados en su capacidad soberana de definir y controlar sus propias políticas públicas. Lejos de encaminar la ayuda hacia las poblaciones consideradas a ser las primeras beneficiarias y poco transparentes, se acusa a la ayuda exterior

---

2. Durante este periodo, se ha visto multiplicarse a los proyectos de cooperación satélites, disponiendo de medios y de un presupuesto muchas veces más importante que el de las administraciones públicas. Se produce una gran paradoja, por un lado una política que había reducido el rol del Estado a su más simple expresión; por otro lado, una política que favorece la multiplicación de costosas estructuras paralelas, financiadas exclusivamente por el presupuesto de la cooperación internacional, para responder al retiro del Estado en el campo de las políticas públicas (Gómez Lacayo, 2007).

de alimentar los fenómenos de corrupción, de crear situaciones de renta, de consolidar posiciones adquiridas y de perennizar a los actores en el campo de la cooperación.

Dolorosamente, este balance se ha impuesto progresivamente al conjunto de actores de la cooperación quienes no pueden seguir ignorando sus disfuncionamientos. También ha sido el catalizador de una creciente toma de conciencia de la necesidad de cambiar el rumbo y de reformar a profundidad el sistema de ayuda.

### **Nuevas orientaciones internacionales de la APD**

Si las respuestas de la comunidad internacional se han hecho esperar por largo tiempo, su despertar tampoco ha sido inmediato. En el Foro del Milenio de las Naciones Unidas en Nueva York, en el año 2000, 177 Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron solemnemente los Objetivos del Milenio para el Desarrollo (OMD), consagrando así las estrategias oficiales de lucha contra la pobreza como el nuevo marco mundial de referencia para las políticas de desarrollo (*Alternativas del Sur*, 2006). Habiendo acordado el establecimiento de objetivos cuantificables e indicadores medibles combinados con plazos, los países desarrollados adop-

taron el firme compromiso de incrementar los montos de la ayuda y de mejorar su eficacia, de disminuir la deuda de los países más pobres y de ofrecer al Sur nuevas perspectivas comerciales en el marco de una “asociación mundial” Norte – Sur renovada.

Se sucederán un número impresionante de citas internacionales de envergadura, destinadas a traducir las promesas en actos y las buenas intenciones en políticas concretas: Conferencia de las Naciones Unidas en Monterrey sobre el Financiamiento del Desarrollo (2002), Primer Foro de Alto Nivel de Roma sobre la Armonización y el Alineamiento de las Ayudas organizado conjuntamente por la OCDE y el Banco Mundial (2003), Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Durable de Johannesburgo (2004), Cumbre del G8 sobre la Pobreza en África en Gleneagles-Escocia (2005); y, sobre todo, el Segundo Foro de Alto Nivel de París, sobre la Armonización y el Reforzamiento de la Eficacia de la Ayuda (2005).

Aparte de comprometerse a incrementar progresivamente el volumen de la ayuda y de colocar a la lucha contra la pobreza y a los Objetivos del Milenio para el Desarrollo, en el centro de las prioridades internacionales, los países donantes terminarán por acordar cinco princi-

pios directores comunes: apropiación, alineamiento, armonización, gestión centrada sobre los resultados y responsabilidad compartida; con su aplicación, se supone que aumentarían los efectos de la ayuda *“sobre la reducción de la pobreza y las desigualdades, la consolidación del crecimiento, el reforzamiento de las capacidades y la aceleración de los avances hacia los OMD”*. Verdadera obra maestra de esta nueva arquitectura de la ayuda, la Declaración de París formalizará estas nuevas orientaciones, las convertirá en medidas concretas a poner en práctica y les adicionará un marco de seguimiento de los compromisos adquiridos y de los indicadores de los progresos alcanzados.

A partir de entonces, los países donantes suscriptores de la Declaración de París, están compelidos a establecer dispositivos concretos que permitan una mejor coordinación y una mayor armonización de sus programas (creación de espacios de concertación, ajuste de prácticas y de agendas, intercambio de información, homogenización de modalidades de intervención y de gestión de la ayuda, etc.); a alinear sus políticas de ayuda sobre las prioridades y estrategias de desarrollo definidas por los países receptores de la ayuda y a utilizar los sistemas administrativos na-

cionales para la canalización de los fondos; a privilegiar el apoyo sectorial y presupuestario (perspectiva de programas) a la perspectiva de “proyectos” según las capacidades institucionales de los Estados receptores; a trabajar por un reforzamiento durable de sus capacidades; finalmente, a promover las asociaciones de las sociedades locales a los procesos y asegurar su transparencia.

Los objetivos están claramente enunciados. Se trata de permitir a los gobiernos del Sur de ejercer su liderazgo en la planificación y ejecución de programas, de promover una *“amplia y diversa participación de actores nacionales en la definición de prioridades en materia de desarrollo”* y de favorecer así una mejor apropiación (*“ownership”*) local de las ayudas (declaración de París, Art. 38).

Las obligaciones incumben también a los países beneficiarios de la ayuda. Entre otros aspectos, están llamados a definir sus prioridades y a elaborar sus propias estrategias nacionales de lucha contra la pobreza; a traducir esas estrategias en programas operacionales basados en resultados; en asegurar la *“conducta y la coordinación de la ayuda en todos los niveles (...), en consulta con los países donantes”*; a promover

*“la participación de la sociedad civil y del sector privado”* (Art. 14) a través de procesos de consulta abiertas e inclusivas; a emprender, con el apoyo y en concertación de los países donantes, *“las reformas cuya naturaleza garanticen la eficacia, la responsabilidad y la transparencia de los sistemas, de las instituciones y de los procedimientos de gestión de la ayuda”*(Art. 20); y a *“redoblar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales, consolidar la sostenibilidad de las finanzas públicas y crear un entorno favorable a la inversión pública y privada”* (Art. 25).

Finalmente, donantes y receptores, conjuntamente deben poner en funcionamiento dispositivos y mecanismos (control parlamentario, derecho de veeduría de la sociedad civil, herramientas de comunicación, etc.) que viabilicen *“el reforzamiento de la responsabilidad mutua y la transparencia concerniente a la utilización (...) de los recursos destinados al desarrollo”* y se comprometan a *“unir sus esfuerzos en un entorno participativo con el fin de reforzar las capacidades*

*de los países a instaurar una gestión basada en resultados”* (Art. 46). Vasto programa, destinado a poner las bases para los próximos diez años, de un nuevo paradigma de la cooperación al desarrollo.

### **Reforma de la ayuda externa de la Unión Europea**

La Unión Europea (UE) ha sido una pieza clave en esta nueva arquitectura internacional de la ayuda, jugando en muchos aspectos, un rol de impulsión y de inspiración. Es cierto que el triple estatuto: ser una entidad política supranacional, ser el primer socio comercial de los países en desarrollo y ser el primer donante de ayuda, la predisponen a jugar ese rol (Brodin, 2006).

En efecto, la UE ha hecho de la cooperación al desarrollo uno de los pilares de la política exterior, junto con la política comercial y el diálogo político. También espera alcanzar en este dominio, un peso político proporcional a su peso económico y al volumen destinado a la ayuda<sup>3</sup>, con

---

3. La Unión Europea - es decir, la Comisión más los Estados miembros - entrega actualmente más de 56,67 % del conjunto de la ayuda pública al desarrollo de los países de la OCDE; es decir, un total de 46,9 miles de millones de euros. La ayuda gestionada por la Comisión correspondían a 12,4 miles de millones de euros destinados a nuevos compromisos en 2006, lo que la convertía en el tercer donador más importante de la OCDE (Comisión Europea, 2007).

el fin de que su voz sea mejor escuchada, de afirmar su diferencia y de afirmar su propia concepción del desarrollo. Instrumento al servicio de una política global, la ayuda también es considerada por la UE, presente en 160 países, como un medio de proyectarse políticamente en el mundo y de ganar visibilidad, ante la imposibilidad de poder ejercer una verdadera política de potencia (Petiteville, 2001).

Solamente una ayuda eficaz, mejor coordinada y más coherente, podría servir eficazmente a esta ambiciosa política exterior global. Ahora bien, a finales de los años noventa, la cooperación al desarrollo de la UE era caótica, con 27 Estados miembros, producto de las susceptibilidades nacionales, de puntos de vista específicos, de intereses estratégicos celosamente guardados; un conjunto de reglas y de procedimientos poco articulados entre ellos; una yuxtaposición de bases jurídicas y de instrumentos geográficos y temáticos poco homogéneos y dependientes de diversas líneas presupuestarias; y de un gran número de servicios encargados

de la gestión y de la ejecución de la ayuda, encerrados en culturas y lógicas institucionales propias.

A la falta de coordinación entre los Estados miembros en materia de ayuda, se debe agregar las persistentes lentitudes burocráticas, los numerosos retrasos en el desembolso de la ayuda y una ausencia total de eficacia en la ejecución de programas (*ibid*). Esto refleja cuánto la cuestión de la armonización y la coordinación se encontraban en el centro de las prioridades y preocupaciones de la UE. Iniciada con la firma del Tratado de Roma (1957), prevé la asociación de la Comunidad con las antiguas colonias de los países fundadores; sin embargo, no es sino, en 1992 (Tratado de Maastricht), que reconoce oficialmente como política comunitaria complementaria a aquella seguida por los estados miembros. La política de desarrollo de la UE reclamaba urgentemente una seria reorganización. Una necesidad tanto más imperiosa que la política de ayuda estaba en la mira de todas las críticas.

Una profunda reforma de la cooperación europea<sup>4</sup> es finalmente lan-

---

4. Los términos de "cooperación al desarrollo" y de "ayuda al desarrollo" serán empleados en este artículo, indistintamente. Si esta ausencia de distinción es criticable, tampoco es justificada por el uso: "Desde el punto de vista de la práctica cotidiana, explican dos altos funcionarios europeos, al interior de los servicios de la Comisión Europea, los términos "cooperación" y "ayuda externa" son intercambiables" (Rouquayrol Leda, Herrero Villa, 2006)

zada en el año 2000. Inicialmente se efectúa una reforma organizacional que desemboca en una entidad única, la Oficina de Cooperación EuropaAid. Encargada de la ejecución de los instrumentos de la ayuda en el mundo entero, de las relaciones con los otros países donantes e inclusive, de la simplificación y la armonización de los procedimientos, EuropaAid reagrupa, desde entonces, bajo una sola cúpula, las direcciones geográficas e históricas de la cooperación europea, esto es, la Dirección General del Desarrollo (DG Dev) para los Países ACP (Asia, Caribe, Pacífico) y la Dirección General de las Relaciones Exteriores (DG Relex) encargada de las demás regiones, a excepción de los países candidatos a la adhesión, ubicados bajo la dirección de una dirección específica. Reorganizadas hace poco en cuatro entida-

des distintas, las direcciones geográficas se encargan de las relaciones políticas bilaterales, de la planificación, de la coherencia y de la puesta en marcha “regional” de las ayudas<sup>5</sup>.

Piedra angular de la reforma, también se ha realizado un proceso de desconcentración, mediante el cual, se entregan más responsabilidades, recursos y medios humanos a las delegaciones de la Comisión en terceros países, con el fin de reforzar el diálogo con los participantes, mejorar la ejecución de programas al nivel local y asegurar una mejor coordinación con los otros países donantes, en relación estrecha con EuropaAid<sup>6</sup>.

Luego se realizaron reformas de las prácticas y de las modalidades de distribución de las ayudas. Para responder a la necesidad de coherencia y asegurar una mayor complementariedad entre los diferentes programas

- 
5. Las cuatro direcciones geográficas son a) Europa, sur del Mediterráneo y países participantes de la política de vecindad; b) América Latina; c) África subsahariana, Caribe y Pacífico (ACP); d) Asia y Asia Central. A estas direcciones “geográficas” se añaden una (E) encargada de las operaciones de supervisión del conjunto de los programas (derechos del hombre, protección del medio ambiente, salud, género, seguridad alimentaria, seguridad nuclear e instrumentos para la seguridad); una dirección (F) encargada de supervisar la cualidad de los programas de cooperación y de mejorar la eficacia y el impacto; y una dirección (G), que se encarga de los medios humanos, financieros y técnicos requeridos por la Dirección General. Los instrumentos de la cooperación europea son financiados por el presupuesto comunitario y por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), alimentado por los Estados miembros, pero separado del presupuesto de la Comisión (<http://eu.europa.eu.europaaid/>).
  6. EuropaAid tiende a evolucionar hacia un rol de asistencia, de sostenimiento y de plataforma de intercambios de experiencias, contribuyendo con ello “al mecanismo llamado de la fertilización cruzada y de la extensión de mejores prácticas, de suerte que los conocimientos acumulados en una región cualquiera puedan ser utilizados, si es necesario, en cualquier otra región del mundo”. (Rouquayrol Leda, Herrero Villa, 2006).

y políticas, las direcciones regionales han sido encaminadas a trabajar en estrecha colaboración con las otras direcciones de la Comisión, asumiendo una cierta responsabilidad en materia de ayuda exterior (comercio, pesca, agricultura, etc.) el Parlamento e incluso los Estados miembros, ocupándose específicamente de la elaboración de documentos relacionados con la estrategia nacional y regional (“*Country Strategy Paper*”-CSP; “*Regional Strategy Paper*”).

Con una planificación de las acciones en un horizonte de cinco años, estos documentos establecen los sectores de intervención “prioritarios” de la ayuda comunitaria, definen las modalidades de intervención, un mapa de seguimiento, los indicadores de resultados y aseguran teóricamente la complementariedad y la coherencia de los programas, siguiendo el modelo de los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DSRP), utilizados desde finales de los años noventa por las IFI (Banco Mundial, FMI) como instrumentos “que toman a cargo la responsabilidad local” sobre los cuales deben, en principio, alinearse.

Negociados oficialmente con los países participantes (gobiernos, Parlamentos y sociedad civil), a instar de los DSRP, suponen poner en práctica el principio de apropiación, elemento clave en la nueva arquitectura mundial de la ayuda (Brodin, 2006). Llamadas a convertirse en la modalidad principal del encauzamiento de la ayuda desde la UE, las ayudas presupuestarias y sectoriales experimentan en la actualidad un crecimiento constante. Con el reforzamiento de las capacidades presupuestarias nacionales, las ayudas presupuestarias participan también en la puesta en práctica del principio de la apropiación local.

## **Visión y política comunes para el desarrollo: El Consenso Europeo**

La adopción a finales del año 2005, por la Comisión, el Consejo y el Parlamento, de un “Consenso sobre el Desarrollo” ha sido el punto culminante de la reforma europea de la ayuda. Establecida sobre el modelo de la Estrategia Común de Seguridad<sup>7</sup>, esta declaración asocia, por

---

7. Adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2003, la estrategia europea de seguridad elaborada por Javier Solana, precisa los objetivos concretos asignados a la PESC (Política Externa y de Seguridad Común), reúne por primera vez a los Estados miembros de la Unión Europea alrededor de una visión común de desafíos y amenazas: guerra, terrorismo, pobreza, dependencia energética, descomposición de los Estados, criminalidad organizada, etc.

primera vez, los Estados miembros a la política comunitaria y los compromete hasta el año 2010, “dentro de un espíritu de complementariedad” alrededor de una “estrategia europea de desarrollo” que se fundamenta sobre una “visión común del desarrollo” (ibíd).

Más que un marco político común, el Consenso busca promover una concepción y un proyecto propios, “típicamente” europeos, en materia de desarrollo, poniendo en evidencia la originalidad de la acción de la Unión Europea en el mundo, su rol motor en la lucha contra la pobreza y la importancia de su contribución en materia de ayuda.

Sintetizando el conjunto de textos, las disposiciones y compromisos de la UE, incorporando las declaraciones de intenciones, puntos de vista morales y normativos, fórmulas auto-contemplativas, justificaciones éticas y argumentaciones teóricas, el Consenso se presenta co-

mo un sólido argumento a favor de un mundo “solidario”, “armonioso” y “multipolar”, basado sobre el diálogo, el multilateralismo, la justicia, la equidad, el respeto del derecho y los compromisos internacionales, y como una toma de posición unánime por una mundialización mejor controlada y más equilibrada, llamada a devenir “una fuerza positiva para toda la humanidad” (Consenso Europeo, Art. 39).

El texto recuerda que la política de desarrollo de la UE se encuentra en la “esencia de las relaciones que la UE mantiene con el conjunto de países en desarrollo” (Art. 1) y que el primer objetivo de esta política –por encima de todos los demás– es la “erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo duradero” (Art. 5). Un objetivo que no solamente debe responder a una “obligación moral”, sino que debe tener otro imperativo, aquel de “construir un mundo más estable, más próspero y más justo, tes-

- 
8. Esta diferenciación concierne en primer lugar el tipo de ayuda y el modo de distribución (ayuda dirigida a proyectos determinados, apoyo sectorial o presupuestario, ayuda humanitaria, ayuda a la prevención de crisis, apoyo a la sociedad civil, reforzamiento institucional, etc.), según “lo que funcione mejor en cada país” (Art. 59); luego, las políticas generales que serán aplicadas según el nivel de desarrollo de los países beneficiarios, con dos visiones muy distintas: para los países menos avanzados (PMA) o países de ingreso débil (PFR), la prioridad está orientada a la erradicación de la pobreza, la seguridad alimentaria, el mejoramiento de la gobernabilidad, la diversificación económica, la disponibilidad y el acceso a los servicios de base; mientras que para los países de ingreso medio (PRI) o que tengan un fuerte potencial de crecimiento, se privilegia las ayudas al reforzamiento económico e institucional, acopladas a medidas específicas de lucha contra la pobreza.

*timonio de la interdependencia entre los países ricos y los países pobres” (Art.1).*

También señala que la acción de la Unión Europea no debe limitarse solamente a las políticas que apuntan a la reducción de la pobreza, sino también a contribuir a asentar las condiciones económicas, políticas e institucionales juzgadas indispensables al desarrollo, sin las cuales la lucha contra la pobreza estaría condenada al fracaso. Al mismo tiempo que hace referencia al carácter multidimensional de la pobreza, el desarrollo es concebido como un proceso global que integra múltiples dimensiones tales como *“la gobernabilidad, los derechos del hombre, así como los aspectos políticos y ambientales” (Art. 7).*

Reconociendo que el desarrollo es una responsabilidad colectiva que incumbe a la comunidad internacional, la Declaración de la UE insiste igualmente en el hecho de que los países beneficiarios son los *“primeros responsables de su desarrollo” (Art. 2).* A estos países les corresponde definir las prioridades y asegurar las condiciones; a los países desarro-

llados, en ayudarlos a través del diálogo, la asociación, la entrega de una ayuda más importante, de mejor calidad y de una mayor coherencia y complementariedad de las políticas para el desarrollo.

Haciendo honor al título de actor internacional mayor, la UE espera jugar un rol impulsador y mostrar el ejemplo, fundamentando su política de cooperación sobre una sólida base de valores (respeto de derechos humanos y de las libertades fundamentales, paz, buena gobernabilidad, igualdad de género, Estado de derecho, solidaridad y justicia) y de principios comunes (apropiación y participación, diálogos políticos profundos, participación de la sociedad civil, igualdad de sexos y compromiso permanente con el fin de prevenir la fragilidad de los Estados), valores y principios llamados a guiar todas sus acciones, promovidos como tales en el mundo.

Por un lado, afirma que los objetivos de la política de cooperación *“serán buscados en todos los países en desarrollo y aplicados al componente ayuda al desarrollo de todas las estra-*

---

9. Los dominios de concertación escogidos por la UE son el comercio y la integración regional; el medio ambiente y la gestión duradera de los recursos; la infraestructura, las comunicaciones y el transporte; el desarrollo rural, el ordenamiento del territorio y de la agricultura; la seguridad alimentaria; la prevención de conflictos y la fragilidad de los Estados; el desarrollo humano; la cohesión social y el empleo.

*tegiyas comunitarias de cooperación con terceros países*” (Art. 42), por otro, la UE promueve un acercamiento diferenciado. La política de cooperación debe ser “*concebida a la medida de cada país o región participante, fundamentada en las necesidades, las estrategias, las prioridades y las características propias de cada país*”. (Art. 51).

Así mismo, para evitar “*una dispersión de esfuerzos en muy numerosos sectores*” (Art. 67), la UE busca circunscribir su acción en un número limitado de dominios. En particular, en aquellos en dónde la “*talla y la masa crítica son particularmente importantes*” (Art. 53) y por los cuáles se estima tener una “*ventaja comparativa*” y aportar un “*valor agregado*” real, tomando en cuenta su peso económico y la calidad de la experiencia. “*Complementariedades entre ellos y con los sectores de actividad de los Estados miembros*”, los dominios de concentración elegidos deben integrar ciertas cuestiones llamadas “*transversales*”<sup>10</sup>.

Los compromisos internacionales de la UE en materia de ayuda y cooperación internacional son retomados y claramente reafirmados: continuidad de los procesos de París sobre la armonización y la eficacia de las ayudas; promoción del multilateralismo y el derecho internacional; reforzamiento de las sinergias con las diferentes instituciones internacionales (OMC, FMI, Banco Mundial, ONU, OIT, etc.); mejoramiento de la coherencia y la complementariedad entre las políticas comunitarias y aquellas de los Estados miembros; supresión de las ayudas condicionadas; encauzamiento de más de la mitad de la ayuda bajo la forma de apoyo presupuestario y sectorial; continuación de las anulaciones de deuda en el marco de la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PP-TE); crecimiento colectivo del volumen de ayuda<sup>11</sup>, etc.

El conjunto de estos compromisos y la especificidad de la política de cooperación de la UE deben poder, insiste la Declaración, “*optimizar las ven-*

---

10. Las cuestiones denominadas transversales son la democracia, la buena gobernabilidad; los derechos del hombre, los derechos de los niños y de los pueblos indígenas; la igualdad de sexos; la conservación ambiental; y el SIDA.

11. Para hacerlo la UE elaboró en 2005, un calendario preciso para aumentar su ayuda: esperar colectivamente 0,56 % del PIB de ese año al 2010 y 0,7 % hasta el 2015 %. Está previsto también que la mitad de ese aumento esté destinado al continente africano (Brodin, 2006).

*tajas del proceso de mundialización” y “repartir las cargas que ese proceso impone, de una manera más justa para los países en desarrollo, dentro de una perspectiva de paz y de estabilidad global y reducir las desigualdades que están a la cabeza de un numeroso número de desafíos a los cuáles se enfrenta el mundo actual”. (Art. 39).*

Queda ahora confrontar la teoría con la práctica, la retórica del discurso de la UE y la realidad de su puesta en funcionamiento en el terreno. ¿En qué situación se encuentran las promesas y los compromisos de la Unión? ¿Su marcada preocupación por promover la apropiación de la ayuda se traduce en una real transferencia de responsabilidades hacia los Estados beneficiarios y en un traspaso del poder de decisión hacia los actores locales en la selección de las prioridades nacionales de desarrollo? ¿Las prioridades establecidas en el programa de ayuda de la UE toman en cuenta aquellas de los beneficiarios, en particular, aquellas de los sectores más pobres? ¿Esas prioridades corresponden a los grandes objetivos, valores y principios considerados guiar las políticas de la UE? ¿Cómo las políticas de la UE toman en cuenta las paradojas y los efectos perversos inherentes a toda relación de ayuda? Vista desde el Sur, ¿Europa es realmente el actor “virtuoso” y

“desinteresado” que pretende ser en el terreno de la ayuda exterior?

## **Proceso paradójico de apropiación**

Dentro del espíritu de la Declaración de París, la “apropiación” es concebida como la cima de una pirámide conceptual, en donde la armonización de las políticas de ayuda (acuerdos comunes, simplificación de procedimientos, socialización de la información) forma la base, es decir, la etapa en la que se produce una transferencia progresiva de responsabilidades hacia el Estado receptor, y el alineamiento (alineamiento dentro de las prioridades locales y de la utilización de sistemas nacionales) constituye la etapa intermedia. De la base a la cima, las etapas son consideradas como pasajes obligados hacia una mayor “toma de responsabilidad” de los países beneficiarios, con el fin de posibilitar que tomen el liderazgo y ejerzan un real control sobre los programas de desarrollo. Bonita armadura teórica pero que vista desde más cerca, contiene pesadas ambigüedades (Ibon, 2007).

El reforzamiento de la coordinación entre los proveedores de fondos y la armonización de sus políticas, a las cuáles se rige la UE, tienen repercusiones en los procesos de apropiación

ción. Si la coordinación y la armonización se supone que buscan mejorar la eficacia de la ayuda, disminuyendo los costos de las transacciones ligados a la presencia de numerosos actores participantes, causan también un refuerzo considerable de la posición de los “donantes” en las negociaciones, con el riesgo de limitar la autonomía de los países beneficiarios. Constituye una paradoja, si consideramos el objetivo de asumir las responsabilidades locales. Reunidos en una “configuración de cartel” y motivados por objetivos comunes, los países donantes podrán fácilmente imponer una relación de fuerza, influir en las políticas teóricamente definidas por los participantes locales, hacer primar sus intereses y sus prioridades y, sobre todo, garantizar el respeto de las condicionalidades que se clonan a los desembolsos de la ayuda (Bigsten, 2006; Cling, 2006).

Condicionalidades que, en primer lugar, son de naturaleza política. Para ser coherente con su visión de desarrollo, la UE acuerda su ayuda sino a los Estados que manifiestan una real voluntad de garantizar el respeto a la democracia, los derechos humanos, la igualdad de hombres y mujeres, que garantizan el diálogo con los actores de la sociedad civil, o todavía más, que se comprometen a realizar las reformas hacia la “buenas prácti-

cas de gobernabilidad”. Pero en la práctica, y según los países y regiones considerados, estas condicionalidades son maleables. Su alcance es de geometría variable. Los comportamientos esperados son poco precisados, salvo quizás en lo que tiene que ver con las “buenas prácticas de gobierno”, sobre las cuales, la UE dispone de un código de conducta preciso, con sus respectivos indicadores.

El incumplimiento de las condicionalidades en materia de democracia y más aún, de derechos humanos por parte de los gobiernos participantes, no implica sistemáticamente, sino en raras ocasiones, un retiro de la ayuda (Petiteville, 2001). Sin duda, priman los criterios de “*realpolitik*”. Al contrario, los esfuerzos por presentar el buen “*perfil de gobernabilidad*” esperado por la UE, permite eventualmente a los países, beneficiarse de “*montos complementarios de ayuda*” (Padilla, 2008).

En lo que tiene que ver con las condicionalidades de naturaleza económica, a pesar de la voluntad declarada por la UE de reducir su influencia, como consecuencia de las críticas que han sido objeto durante el periodo de ajuste, estas condicionalidades pesan considerablemente todavía, aunque de una manera mas indirecta, con relación al pasado. Sucede lo mismo con las medidas preconizadas

en materia de “buena gobernabilidad” y con las reformas institucionales que, debajo de una terminología técnica y administrativa, indican también los comportamientos que se espera de los países beneficiarios (liberalización, transparencia de mercados, sostenimiento al sector privado, etc.). A las antiguas prescripciones en materia de política económica, se sucede una visión centrada en la evaluación del progreso realizado. De una “*lógica de control a priori*” se pasa a “*una lógica de control a posteriori basada en una evaluación global de los esfuerzos más que en el cumplimiento de toda una serie de condiciones específicas*” (Totté, 2003).

¿Y qué decir de los planes nacionales de desarrollo y otros planes estratégicos sobre los cuáles a los países donantes se los ha invitado a alinear sus políticas de ayuda? Si bien su elaboración y, en consecuencia, la selección de las prioridades de desarrollo son, en principio, dejados a la iniciativa de los países receptores de la ayuda, su realización y puesta en marcha está sujeta a la aprobación de las instituciones financieras internacionales, en particular lo relacionado a los aspectos presupuestarios y las cuestiones de orden macroeconómico. Garantes de la ortodoxia liberal, el FMI y el Banco Mundial, se reservan el derecho a rehusar un progra-

ma de desarrollo nacional si no corresponde a sus expectativas.

De la misma manera, la concesión de “*facilidades para la reducción de la pobreza y el crecimiento*” (iniciativa permanentemente sostenida por la UE), que permite a los países beneficiarse de una disminución del peso de sus deudas o de créditos complementarios concedidos en condiciones ventajosas, está atada a los criterios de cumplimiento económico y a ciertos avances realizados en materia de liberalización y de reformas del mercado. Aquí también, de un tipo de condicionalidad *ex ante*, como fue el caso durante el período precedente con las prescripciones de ajuste estructural, pasamos a un tipo de condicionalidad *ex pos* (Ibon, 2007).

Si es que hay apropiación, se trata de una forma de apropiación estrictamente guiada, en contradicción con el discurso oficial de “asumir localmente las responsabilidades”. La UE continúa ligando sus ayudas al respeto de los compromisos adquiridos por los Estados receptores con las IFI (Instituciones Financieras Internacionales) (CIDSE, 2007). ¿Cómo sorprendernos, entonces, que una mayoría de gobiernos nacionales escojan adaptarse a las exigencias requeridas con el fin de obtener la ayuda, antes que proponer estrategias de desarrollo autónomo acordes con las

expectativas, las necesidades y las realidades de sus sociedades? ¿Cómo sorprendernos que los Estados beneficiarios se muestren más acuciosos en rendir cuentas a los donantes y a las instituciones financieras antes que a sus poblaciones locales?

### **Participación de los actores de la sociedad civil en duda**

Situándonos en el lugar reservado a los actores sociales, la apropiación no concierne solamente a la apropiación por el gobierno, sino que nos remite a la *“sujeción de las decisiones importantes en las instituciones democráticas del país con la influencia por parte de la sociedad civil”* (ibíd.). En principio, estos actores son también invitados a debatir las prioridades nacionales y regionales en materia de desarrollo. Ya que, si la UE acepta que los gobiernos nacionales son interlocutores privilegiados, reconoce al mismo tiempo, que los actores no ligados al Estado (actores económicos y sociales, organizaciones sectoriales, sectores privados, ONG, etc.) juegan un *“rol esencial en tanto que promotores de la democracia, de la justicia social y de los derechos del hombre”*.

Por esa razón, la UE busca fomentar la participación de la sociedad civil a través de la promoción del diálogo *“político, social y económico”* que se

propone sea abierto, inclusivo y centrado en las prioridades y estrategias de desarrollo, para con ello aportar *“al sostenimiento al desarrollo”* de sus capacidades (Consenso Europeo, Art. 18). Considerando el *“rol esencial de vigilancia jugado por los representantes de los ciudadanos elegidos democráticamente”* (ibíd. Art. 16), las asambleas nacionales y las autoridades locales deben asumir una participación activa en el proceso.

Entre las declaraciones de principios y su comparación con la realidad, debemos admitir que la distancia es grande. Tanto en la formulación de estrategias por los países, como por el seguimiento y evaluación *a posteriori* de los programas nacionales y regionales, el rol de los actores de la sociedad civil, es muy marginal. Es cierto que han sido creados mecanismos y dispositivos que buscan incentivar esa participación. Existen canales de comunicación que permiten hacer llegar las propuestas desde las bases hasta la cima. Muchos esfuerzos han sido realizados para reforzar la transparencia e incrementar las responsabilidades de los gobiernos de los países receptores y de los donantes frente a los ciudadanos, para una mejor difusión de la información.

Pero, como lo han demostrado los estudios de la CIDSE y de EU-

ROSTEP, basados en investigaciones en el terreno (en Etiopía, Camerún, Tanzania, Guatemala, Bangladesh, Benín, etc.) el diálogo político con los actores de la sociedad civil es aún débil. La concertación no es sistemática, raramente es institucionalizada, es más formal que real. La mayoría de las veces muy puntuales, mal preparadas, orientadas por un orden del día impuesto con anticipación y casi nunca representativo del conjunto de actores locales, las reuniones conjuntas se limitan en la mayor parte de las veces a consultas de tipo general, casi siempre, a simples informaciones (CIDSE, EUROSTEP, 2007). Muchas veces, lo que se busca es suscitar la adhesión de los actores a objetivos predefinidos.

Cuando hay lugar a espacios de diálogo más extensos, la mayor parte de las veces, estos se centran en visiones estrechas de la “lucha contra la pobreza” (salud, educación, sostenimiento alimenticio, etc.). Al contrario, los temas considerados políticamente más sensibles (políticas macroeconómicas, integración comercial, migraciones, etc.) son prácticamente sustraídos del debate y de la participación. Estos temas,

como lo ha demostrado un estudio a profundidad del proceso de elaboración del CSLP en Malí, son escrupulosamente empaquetados en comisiones, son trasladados a comités de expertos al abrigo de la mirada de la sociedad civil, muchas veces, fuera del control parlamentario (Cissoko, Touré, 2005)<sup>12</sup>.

El ejemplo de Nicaragua es aleccionador. Si bien la UE pretende en sus documentos sostener la participación del conjunto de actores nacionales en los procesos de elaboración presupuestaria, el establecimiento de modalidades de apoyo presupuestario – forma principal de las entregas de la ayuda de la comunidad europea a Nicaragua y que deberían representar cerca del 80 % de los montos asignados en el marco del programa 2007-2013 – ha sido confiada a una comisión especialmente creada para el efecto, comisión conformada exclusivamente por representantes del gobierno y de los países donantes. Ni siquiera la comisión económica del Parlamento ha sido invitada oficialmente a las reuniones de este grupo de apoyo presupuestario (CIDSE, 2007).

12. En ciertos casos, hasta los ministros encargados de sectores claves de la lucha contra la pobreza (salud, educación, etc.) no son invitados al diálogo, en ocasiones tampoco son consultados (Padilla, 2008).

El caso de Nicaragua no es único. Es un testimonio, como hay otros, de la falta de integración y de participación de los actores de la sociedad civil en el proceso, pero también, refleja el carácter paradójico que adoptan las nuevas modalidades de atribución de la ayuda. En efecto, mientras que por un lado el apoyo presupuestario teóricamente se supone que se inscribe dentro de un proceso de apropiación, en la práctica, tiende a alejar a los actores de la sociedad civil local de los centros de decisión estratégica, reforzando la posición de los donantes y en ocasiones, aquella de los gobiernos nacionales no siempre mandatarios de su población.

Así, señala el reporte de la CIDSE, *“la base de las negociaciones del presupuesto entre los gobiernos y los donantes, excluyen (sic) frecuentemente a las sociedades civiles y al público en general”*. A continuación señala el mismo informe: *“Hasta aquí la ayuda presupuestaria ha reforzado a las decisiones políticas tomadas a puerta cerrada”* (*ibíd.*). Un enclaustramiento que se contradice singularmente con la voluntad de la UE de promover un proceso abierto e inclusivo.

En definitiva, el problema que se señala en los párrafos anteriores,

conciene tanto al proceso de apropiación en sentido amplio, así como al proceso de democratización de las estructuras del poder al nivel nacional. En uno y en otro caso, debemos admitir que los resultados dejan mucho que desear. A pesar de las promesas y los compromisos de la UE de dar mayor importancia al rol de la sociedad civil, de reforzar sus capacidades, de transparentar los procesos y de anclar a la realidad el principio de *“mutua responsabilidad”*, todavía queda un largo camino por recorrer.

En su informe de título evocador *“Nosotros decidimos, ustedes se apropian”* EUROSTEP señala que entre las negociaciones del 9no. (2001-2006) a las del 10mo. FED (2007-2013), los progresos realizados en términos de participación de la sociedad civil y de apropiación real de los procesos por los actores locales, han sido insuficientes, prácticamente nulos. Asimismo, los avances realizados para aumentar la transparencia de los procesos de decisión y de rendición de cuentas de las autoridades contables frente a la población son mínimos, lo que ha incidido significativamente en la falta de implicación y de motivación de los actores locales (2007).

## **Jerarquización orientada a las prioridades**

El indicador más importante de la falta de apropiación local y de la asimetría que caracteriza todavía a las relaciones entre la UE y los países beneficiarios de la ayuda, es sin duda la selección de las prioridades de financiamiento y de los sectores y áreas en donde concentrar la ayuda. Este indicador sugiere que, a pesar de sus declaraciones de principios sobre la asunción local de las responsabilidades, la UE tiende todavía a hacer primar sus propias prioridades por sobre aquellas de los países receptores de la ayuda.

Esta situación parece evidente con relación a las cuestiones de “buena gobernabilidad” definidas como prioritarias en la mayor parte de los programas nacionales y regionales 2007-2013. Luego de los encuentros con los representantes de los países ACP, señala EUROS-TEP, *“la Comisión Europea claramente ha indicado que una parte sustancial del financiamiento sería destinada al reforzamiento de la gobernabilidad, independientemente de las prioridades nacionales identificadas”* (2007). Pese a las reticencias de los actores locales y muchas veces de las delegaciones de la propia Comisión,

ésta ha pedido a los países expresamente, en ciertos casos, reconsiderar la jerarquía de prioridades para satisfacer los criterios del “buen gobierno” (*ibíd.*). Esto ha suscitado encendidas críticas tanto de parte de los actores de la sociedad civil en el Sur, como en el Norte, que denuncian la instrumentalización del concepto por parte de la Unión, para imponer sus propias opciones, como de parte de numerosos gobiernos nacionales que advierten una lesión a su soberanía.

Hay que señalar que estos criterios se relacionan tanto con los dominios tradicionales de la buena gobernabilidad (transparencia, lucha contra la corrupción, responsabilidad, derechos humanos), como con las cuestiones relacionadas a las políticas de seguridad y migratorias, con la lucha contra el terrorismo, con las medidas favorables al sector privado, etc. En resumen, de la misma forma en que las problemáticas parecen responder *“a los propios intereses prioritarios de Europa”*, parecen responder también a las preocupaciones y aspiraciones de las poblaciones involucradas, dando la impresión a los países ACP que *“la ayuda de la Comisión Europea podría financiar sus escuelas si privatizan sus economías o combaten activa-*

mente el terrorismo y las migraciones ilegales “ (ibíd.). Notemos también, que entre los criterios de buena gobernabilidad definidos por la UE, solamente uno está directamente ligado con los OMD y ninguno incluye la problemática de la participación. ¡Situación extraña para un donante que declara hacer de la lucha contra la pobreza, su prioridad y obrar activamente por el reforzamiento de la participación de la sociedad civil!

Las otras prioridades de financiamiento establecidas para el período 2007-2013, despiertan también interrogantes sobre la realidad del proceso de apropiación, sobre los objetivos buscados por la UE y sus compromisos tantas veces repetidos a favor de la lucha contra la pobreza. Mirjam Van Reisen y Simon Stoker muestran, por ejemplo, cuanta prioridad absoluta se ha dado, en numerosos documentos de estrategias de la UE, a sectores como el transporte, el comercio y la integración regional, hecho que contrasta con las debilidades de los compromisos financieros hacia sectores mucho más relacionados con la lucha contra la pobreza y el desarrollo social.

“En el caso africano, más específicamente, escriben los mencionados

autores, *la Comisión Europea de manera preocupante ha dejado de priorizar el apoyo a los sectores sociales (...) desde el año 2001, la UE ha integrado a su presupuesto los objetivos para la asignación de su ayuda a la salud o a la educación básica. Pero ninguno de esos objetivos han sido alcanzados. En el caso de la educación básica, la proporción de la ayuda destinada a este sector ha disminuido de un 3,99 % en 2000 a 2,73 % en 2005. El análisis de los programas nacionales para el periodo 2007-2013, sugiere que los objetivos de Europa no alcanzarán a realizarse (...). De un total de 61 programas analizados, solamente 5 sitúan a la educación como prioridad y solamente 10, acuerdan una prioridad a la salud. No ha sido identificada acción alguna en materia de lucha contra el sida (...). Solamente en un país, la igualdad de género ha sido identificada como algo prioritario (...). Dos reportes independientes publicados sobre la política de la Comisión Europea en materia de salud, llegan a la conclusión que los montos atribuidos al sector de la salud, han disminuido del 7 al 5 %, entre 1996 y 2005” (2007).*

Ciertos sectores, al contrario, han recibido una atención particular. Netamente el sector del transporte, citado frecuentemente por la

UE como ejemplo de apropiación local, para el que está previsto un aumento sustancial de los montos de ayuda<sup>13</sup>. Para los autores arriba citados, la conclusión es tajante: en su agenda en materia de cooperación, los intereses de la UE en materia de inversión y de competitividad, priman por sobre los intereses locales.

La UE se defiende de tales acusaciones. Insiste en el hecho que los apoyos presupuestarios compensan la baja de las inversiones directas en las áreas de la salud y la educación, reforzando las capacidades del Estado para tomar directamente a su cargo, a estos sectores. La UE responde a las críticas que señalan su falta de interés por ciertos temas (igualdad de género, sida), afirmando que existen programas transversales destinados a tratar estas materias, éstas están integradas, en principio, a las iniciativas previstas en el marco de concentración acordado. En cuanto a la prioridad dada a los sectores de transporte, comunicaciones e infraestructura, particularmente en África, la UE señala que se trata de una real preocupación local, ya que parte de la de-

manda de numerosos gobiernos. La UE considera fundamental el financiamiento de estos sectores para estimular el crecimiento y el desarrollo económico.

Tal es el rol asignado a la ayuda económica y a la integración regional, que los impactos sobre los planes generales de desarrollo no generan, para la UE, duda alguna. Los objetivos de crecimiento y la lucha contra la pobreza, son para la UE, absolutamente complementarios. Su ayuda debe estimular, explica la UE, *“un crecimiento equilibrado y ecológicamente viable, una integración lenta y progresiva a la economía mundial”* (Consenso Europeo, Art. 72).

Por lo menos en el papel aparece enunciada la relación entre los dominios de concentración de la ayuda europea y el objetivo de lucha contra la pobreza. Sin embargo, como lo indica la CIDSE, *“las colocaciones así como los desembolsos reales, muestran una prioridad tal que se generan serias dudas sobre la orientación de las ayudas de la Comisión Europea en materia de reducción de la pobreza”* (2007). Denunciando la falta de ali-

---

13. De sesenta y una estrategias nacionales de la UE, diecisiete le dan una prioridad absoluta al transporte. En el caso de Camerún, por ejemplo, más del 60 % de la ayuda europea será destinada a la construcción de carreteras (CIDSE, 2007; Reisen y Stoker, 2007).

neamiento de las políticas de la UE a las prioridades y necesidades reales, son numerosos aquellos que se sorprenden sobre la escasa atención que la Comisión destina al desarrollo rural en África, en circunstancias en que esta prioridad ha sido objeto de un marcado consenso, en particular en el seno de las sociedades civiles, en donde se ha remarcado intensamente la importancia fundamental del desarrollo rural en la lucha contra la pobreza<sup>14</sup>.

Por su lado, los actores sociales latinoamericanos han lanzado sus voces de alarma sobre la casi ausencia de debate sobre las cuestiones ligadas a las políticas redistributivas, en circunstancias que la problemática de la cohesión social ha sido definida como sector prioritario en los acuerdos regionales entre América Latina y Europa, ¡conociendo la estrecha correlación que existe entre pobreza y desigualdad! Según esos actores, en el diálogo intercontinental, la UE tendería cada vez más a preferir a los ambiciosos objetivos políticos y sociales iniciales, las acciones destinadas a asegurar la supervivencia económica (Morales López, 2007).

Idéntica constatación encontramos para ciertas cuestiones denominadas “transversales” (igualdad de sexos, sida, democracia...) por las

cuales no está prevista intervención específica alguna. En definitiva, no está probado que el apoyo presupuestario permita luchar más eficazmente contra la pobreza. Funcionarios de la UE reconocen que será difícil hacer un seguimiento de los montos acordados a título de ayuda presupuestaria, que sean efectivamente destinados a las escuelas o a los hospitales (Van Reisen, Stocker, 2007).

Más allá de la lucha contra la pobreza, se cuestiona la orientación general dentro de la que se inscribe la política de desarrollo de la UE. El “*crecimiento económico*, señala el informe de la CIDSE, *es percibido por la Comisión Europea como una máquina a desarrollar y a reducir la pobreza –a pesar del hecho que no se alcanzará los OMD (Objetivos del Milenio para el Desarrollo) por el solo crecimiento económico, mientras ese crecimiento no afecte a los pobres. Las prioridades de la ayuda expresadas en este fundamento económico– tales como la construcción de redes de carreteras sirviendo de rutas comerciales o el sostenimiento a la integración regional por medio de la ayuda pueden ser sometidas a discusión: ¿la reducción de la pobreza es realmente el objetivo primordial de estas políticas?*” (2007). El problema merece ser analizado considerando los nuevos Acuerdos de Parti-

cipación Económica (APE) que la UE busca actualmente concluir con las regiones ACP.

### **¿Política de desarrollo subordinada?**

En sus declaraciones de política exterior, la UE no deja de insistir en la importancia y la necesidad de una mayor coherencia y una articulación más estrecha entre las diferentes políticas (comercio, pesca, agricultura, política migratoria, etc.) y estrategias comunes, objetivo que es claramente enunciado en el Consenso Europeo: *“Nosotros reafirmamos nuestro compromiso de promover la coherencia de políticas para el desarrollo, garantizando para este fin, que la UE tenga en cuenta los objetivos para la cooperación al desarrollo en todas las políticas que realice y que son susceptibles de afectar a los países en desarrollo, y que estas políticas sostengan los objetivos en materia de desarrollo”*. (2006, Art. 9).

Más adelante, en el mismo texto del Consenso Europeo, precisa que la cooperación al desarrollo *“es un elemento esencial de un conjunto mas vasto de acciones exteriores, todas importantes y deberían (...) sostenerse mutuamente, y no ser subordinadas las unas a las otras”* (Art. 58). En principio, la búsqueda de coherencia, debería también guiar los otros aspectos de

la política de la UE, el diálogo político y sobre todo, la política comercial. Es principalmente en su articulación que se manifiestan todas las contradicciones entre el discurso y la acción de la UE, que parece haberse convertido en maestra en el arte de relacionar retórica humanística y estrategias comerciales oportunistas.

Son testigos de lo arriba afirmado, los nuevos Acuerdos de Participación Económica (APE) que la Unión busca suscribir con los países ACP y que prevén la concreción de los aspectos comerciales de los Acuerdos de Cotonou (2000). Oficialmente motivados por la lucha contra la pobreza, los Acuerdos de Cotonou<sup>15</sup> han marcado el fin de una relación histórica privilegiada con los ACP, fundada desde hace varios años sobre un régimen comercial preferencial<sup>16</sup>, programando la supresión progresiva de las preferencias, la instauración de un régimen de reciprocidad comercial y la creación de zonas libres de comercio a través de un apoyo a la integración regional.

Dejada a la iniciativa de los actores locales, la integración regional es considerada por la UE, como una etapa indispensable para una mejor inserción de estos países a la economía mundial. Con los APE, la prioridad la tiene la liberalización progre-

siva y recíproca de los mercados, proceso que se supone, crea una dinámica de crecimiento y de estímulo al desarrollo.

La lógica sobre la que reposan los APE es simple. Está relacionada con aquella que sustenta las políticas de ajuste estructural de las IFI. Lógica que señala que mientras más marcada sea la inserción de las ACP a la economía internacional, más grande será su oportunidad de beneficiarse de las “ventajas” de la mundialización. Mientras más abiertos sean sus mercados, mayores serán las inversiones y las ganancias en términos de exportaciones y de productividad. Mientras más competitivas sean sus economías, los objetivos de desarrollo serán alcanzados más pronto. Pero el credo de la UE, es algo diferente del de las IFI, en la medida en que el proceso de apertura y de desarme tarifario debe estar enmarcado y acompañado de medidas que limiten los peligros potenciales de la inserción, a los sectores más pobres. Esta es una de las funciones explícitamente asignadas a las políticas de cooperación al desarrollo.

Queda por revisar, como lo señala el editorial de la revista *Pasarrelles*, si los peligros potenciales de una liberalización recíproca son evidentes, la obtención de los supuestos beneficios, es muy incierta para los ACP

(2007). Son numerosos los estudios que demuestran que las repercusiones económicas podrían revelarse negativas para las economías de los países ACP. Estructuralmente frágiles, tendrían que soportar prácticamente solas el conjunto de costos de ajuste ligados a las medidas previstas por los acuerdos, poniendo seriamente en riesgo los objetivos de lucha contra la pobreza<sup>17</sup>.

*“La mayor parte de los gobiernos ACP, señala la OXFAM, son muy dependientes de los impuestos de aduana para incrementar sus ingresos públicos. El Banco Mundial, estima que en África Subsahariana los impuestos aduaneros representan en promedio 7 al 10 % de los ingresos fiscales del Estado. Los gobiernos de Gambia y de Cabo Verde obtienen hasta un 20 % de sus ingresos, por derechos de aduana. Los productos de la UE representan un 40% de las importaciones totales del África Subsahariana, eliminar los derechos aduaneros sobre los productos europeos reduciría considerablemente los ingresos fiscales de estos países (...). Estas pérdidas tendrían serias consecuencias sobre el presupuesto del Estado (...). Esta situación podría hacer peligrar los programas sociales y llegar a recortes en las inversiones en materia de salud y de educación. Así, en el Congo, la pérdida de ingresos fiscales debido a los APE, equivale de cerca al conjunto de egresos públicos*

*destinados a la educación*” (2006).

Asimismo, los acuerdos de liberalización podrían generar consecuencias catastróficas a los pequeños productores rurales, al ser puestos directamente en competencia con los agentes económicos europeos más competitivos y ampliamente subvencionados. En definitiva, se teme que estos acuerdos ahonden la dependencia de los países ACP a las importaciones europeas, contribuyan a incrementar su especialización como exportadores netos de productos primarios, conduzcan al resquebrajamiento de algunos sectores industriales existentes y minen la capacidad de los gobiernos locales de mantener políticas de desarrollo económico durables.

Cuando la UE insiste en la idea de procesos progresivos y negociados, de *“participantes de igual a igual”* y de *“beneficios mutuos”*, parece ignorar que ha negociado en posición de fuerza, en una relación objetivamente desequilibrada, asimétrica. No es difícil identificar en dónde se sitúa el poder en un conjunto en dónde *“por un lado están los 27 miembros de la UE, que tienen un PNB combinado de 14 000 millardos (millones de millones) de dólares; y, por otro, 6 grupos de países de África, el Caribe y el Pacífico, en donde 39 forman parte del grupo de 50 países los menos avanzados*

*(PMA) del mundo (...). Así tomemos el grupo más grande, compuesto por la región de África del Oeste, con un PNB más de 80 veces inferior a aquel de la UE* (Passarelles, 2007). Un poder que permite a la Unión, como lo demuestra claramente el desenvolvimiento de las negociaciones, de hacer primar sus intereses y de imponer sus temas, sus criterios, su agenda y su propio calendario.

Para justificar la estrategia APE, la UE toma como referencia al fracaso del régimen preferencial y, sobre todo, a la imperiosa necesidad de alinearse con las reglas de la OMC, con las cuales los regímenes preferenciales son incompatibles. Pero su argumento no termina de convencer. En primer lugar, porque el ciclo de negociaciones de la Ronda Doha está en un punto muerto, por la negativa de la UE y de los EE.UU. de corregir, a la demanda del grupo de países del Sur, el sistema de *“dos pesos, dos medidas”* donde ellos se benefician por las subvenciones agrícolas específicamente. En segundo lugar, porque es notorio que la UE utiliza los APE para poner en la mesa de negociaciones, ciertas cuestiones en las que la OMC no ha encontrado compromiso alguno, como las llamadas *“Cuestiones de Singapur, relativas a las políticas de competencia, a las facilidades de intercambios, a los*

acuerdos multilaterales sobre inversiones y a la transparencia de los mercados públicos.

En realidad, los APE y los otros acuerdos de asociación económica (con el Mercosur, América Central, México, los países de la ASEAN, etc.) traducen, más que una reestructuración de las relaciones entre la UE y el Sur, una verdadera ruptura con relación a los enfoques privilegiados por la UE en el curso de los decenios precedentes. Ciertos analistas ven una política asentada sobre una *“concepción mercantilista del desarrollo, por el comercio y el mercado, en un contexto de competencia creciente entre superpotencias económicas”*. (Colectivo de firmantes, 2007).

De una *“lógica de cooperación al desarrollo, al abrigo de las turbulencias de la competencia mundial”*, considera Franck Petiteville, se ha pasado a una *“lógica de exposición de los países ACP a la competencia internacional como medio de arrimarlos a la mundialización”*. La doctrina sobre la que descansa hoy en día la cooperación de la UE es para este autor aquella de un *“corregionalismo libre-cambista”*, en donde el libre intercambio sería en realidad el *“fin y el corregionalismo no sería sino el medio no indispensable”*. Se trataría de un *“regionalismo abierto (...) susceptible de procurar ganancias de competitividad,*

*economías de escala y reducciones de los costos de las transacciones, es decir, un regionalismo muy cercano a aquel que acepta la OMC como “trampolín” hacia el libre-cambio multilateral (muy diferente al modelo “político” e integrado sobre el cual la Europa Comunitaria se constituyó)”*(2001).

La Comisión no oculta sus intenciones en una comunicación titulada *Global Europe: Competing in the World*, en dónde están definidos los grandes ejes de la política comercial de la UE, que se contradicen abiertamente con sus compromisos por el desarrollo y su voluntad de encuadrar mejor la mundialización: *“en términos de contenidos, los nuevos acuerdos de libre-cambio deberán ser ambiciosos, tener un alcance más general y llegar a un grado de liberalización lo más elevado posible, incluida una liberalización bastante más intensa de los servicios y de las inversiones (...). Las restricciones sobre las cuotas de importación y toda forma de derechos de aduana, tasas, cargas y otras limitaciones deberán ser eliminadas”* (2006). A esto debemos agregar que los acuerdos de participación deben beneficiar ante todo al crecimiento, a las inversiones, al empleo y a las multinacionales europeas.

Se aclara así la función que tienen ciertas ayudas (transporte, ayuda a la integración regional y comercial, bue-

na gobernabilidad, etc.) El mejoramiento de los marcos jurídicos e institucionales, parte integrante de los programas de buena gobernabilidad, y la uniformización regional de las reglas en materia de inversiones y de competencias, deben también facilitar la penetración de las multinacionales europeas, en particular en los mercados emergentes de Asia y de América Latina, que son los que más reciben ayudas económicas (Petiteville, 2001).

Buscando demarcarse de otros actores globales (EE.UU. particularmente) proponiendo acuerdos que van más allá de la dimensión comercial, para incluir una dimensión de “desarrollo regional” a través del diálogo político y la ayuda al desarrollo, la UE persigue también objetivos similares: conservar o mantener una presencia estratégica en el Sur, crear seguridades para el acceso a los mercados, hacer frente a la competencia de nuevos actores (China en África, por ejemplo) y ofrecer nuevas perspectivas para su comercio y sus inversiones.

Podemos dudar que tales acuerdos puedan beneficiar equitativamente al conjunto de las partes involucradas; que los intereses económicos europeos puedan ser compatibles con los objetivos de lucha contra la pobreza. La UE mantiene la duda, cuando señala que sus políticas de

desarrollo deben limitar los efectos negativos de una mundialización, donde ella misma se ve como uno de sus principales arquitectos. Actitud a lo mejor esquizofrénica, por lo menos cínica, con relación a sus discursos sobre el desarrollo. En cualquier caso, actitud contradictoria. A pesar de los discursos, todo nos lleva a creer que la UE pone a sus intereses comerciales adelante de las necesidades del desarrollo.

Peor aún, según M’bah Abogo, la UE claramente subordina su política de desarrollo a sus intereses geoestratégicos y económicos: *“A pesar de que la lucha contra la pobreza y el desarrollo durable se perfilan como el fin último de la política de cooperación de la UE, el reforzamiento de la política exterior de la UE tiende a subordinar la ayuda a los intereses políticos exteriores, los cuáles tienen muy poca, o más bien nula relación con los Objetivos del Milenio (...). De una parte son perseguidos los objetivos del desarrollo y de la lucha contra la pobreza, pero al mismo tiempo, a medida que la UE se consolida como “actor internacional”, la ayuda se convierte en un instrumento de su política exterior (...). La cooperación al desarrollo debe antes que todo, servir a sembrar las semillas del desarrollo humano. Pero, subordinando la ayuda a sus intereses, Europa corre el riesgo de sembrar las semillas*

*de la tempestad*” (2006).

El aplazamiento de la firma de los APE, como fruto de la resistencia, en la Cumbre África-Europa, en Lisboa en diciembre de 2007, de numerosos países ACP, y debido también a las críticas denunciando la naturaleza de los acuerdos y los métodos utilizados por la UE (modos de negociación forzados, presiones, estrategias de división, amenazas de condicionar la ayuda), puede ser que sea una señal precursora.

## **Pensar el desarrollo fuera de la ayuda**

La ayuda es realmente eficaz si ella contribuye a su liberación. Es decir, una vez que toma la forma de un soporte que permite a los Estados y a las poblaciones franquear las relaciones de dependencia que crean las relaciones de ayuda, para ganar realmente en autonomía, definida en el sentido amplio como la capacidad del Estado de orientar su futuro según sus prioridades y sus necesidades.

Aceptado este postulado, es posible superar el debate estéril entre aquello que David Booth (2005) llama el “*enfoque clínico*” –que considera a las nuevas experiencias orientadas bajo formas de apropiación, como un medio para los principales

donantes de reforzar su posición de actores dominantes pero protegiendo su imagen– y el “*enfoque ingenuo*” –aquel recibe la ayuda e incorpora en el discurso oficial la asunción y el alineamiento de las políticas de ayuda por sobre las prioridades locales–, asumiendo la ayuda pública al desarrollo como una relación por naturaleza compleja, que implica múltiples dimensiones, sin prejuicios ni excesos de confianza.

Sobre la cuestión de la asunción de las responsabilidades locales, no hay duda que las nuevas modalidades de atribución de la ayuda de la UE, constituyen un progreso real. Las ayudas presupuestarias y sectoriales, por ejemplo, otorgan una responsabilidad más grande a los gobiernos en la selección, la ejecución y la gestión de programas; incrementan su influencia en las decisiones relativas al destino de los fondos según los sectores juzgados prioritarios; limitan la erosión presupuestaria; refuerzan las capacidades institucionales del Estado y lo orientan a la ejecución, el encauzamiento y el seguimiento de los proyectos, evitando la multiplicación de estructuras de gestión paralelas.

De manera general, también, los estudios muestran que la ayuda europea tiende a alinearse más adecuadamente dentro de las prioridades

definidas en los planes nacionales de desarrollo, lo que indicaría que la apropiación local es cada vez más efectiva, al menos en ciertos países y en particular con relación a ciertos temas tomados como ejemplos por la UE (CIDSE, 2007). Sin embargo, una interrogante debemos plantearnos: ¿las prioridades planteadas formalmente en los documentos estratégicos de la UE, reflejan las aspiraciones y las necesidades de las poblaciones locales, en particular, de aquellos grupos sociales más frágiles hacia los cuales se supone se dirigen las políticas de cooperación al desarrollo?

En primer lugar, debemos señalar la contradicción que hay entre la voluntad de promover la apropiación y el mantenimiento de las condicionalidades frente a las cuales los desembolsos de la ayuda quedan suspendidos. Estas condicionalidades limitan la gama de posibilidades y restringen el espacio de las decisiones políticas para los actores de la sociedad civil, con el riesgo de tener consecuencias negativas sobre los procesos de democratización y la movilización de los recursos necesarios a la realización del proyecto nacional de desarrollo.

Por esa razón, las condicionalidades son tan combatidas por los actores de la sociedad civil. Entre sus argumentos, denuncian una forma de

apropiación “truncada”, “sesgada” y aun “ficticia”, permitiendo a la UE continuar imponiendo una visión y prioridades que no corresponden siempre a las demandas y a las necesidades locales. Un proceso de apropiación realmente efectivo, exigiría que todas las cuestiones relativas a las políticas públicas (incluida la buena gobernabilidad y las políticas macroeconómicas), puedan ser debatidas por el conjunto de actores involucrados.

En segundo lugar, hay que admitir que la participación y la integración de los actores no vinculados al Estado, requiere de procesos largos y complejos, que revisten aspectos tanto cualitativos como cuantitativos, que se inscriben en las estructuras nacionales y en contextos muy variados. Resulta iluso creer que exista una misma comunidad de intereses entre todos los actores implicados en los procesos (entre la UE y los gobiernos receptores, entre estos y las asambleas elegidas, entre el Estado y los representantes de las sociedades civiles locales, entre las organizaciones sociales y sindicales y los sectores privados, entre las ONG internacionales y las ONG locales, etc.), así también, es ingenuo pensar que hay similitud entre todos los contextos.

Los espacios nacionales y los espacios locales, en donde son procesa-

das y definidas las prioridades y las políticas de desarrollo, no son lugares lisos y neutros, como lo dejaría pensar el lenguaje utilizado por la UE. Este lenguaje, tendería a reducir la participación a la simple existencia de los lugares materiales de expresión (salas de conferencias, encuentros en hoteles de lujo, reuniones de sensibilización, talleres de capacitación, mesas de trabajo destinadas a “socializar” ciertos tipos de información o de ideas, sitios de internet, etc.), a proyectar la asociación como una relación de igual a igual, sin considerar las desigualdades objetivas que subyacen en esta relación, a tratar la cuestión de la buena gobernabilidad exclusivamente bajo una óptica técnica, formal, de procedimientos, o aún más, a ver en la sociedad civil una entidad no problemática, libre de toda tensión y de todo conflicto social (Boltadaño, 2006).

El espacio nacional, así como los de encuentros y debates, al contrario, son campos de lucha, en donde una multitud de actores, diferentes por su estatuto y su posición como por los recursos que puedan movilizar, entran en competencia para imponer sus visiones y sus prioridades, en función de los intereses bien situados y frecuentemente, irreconciliables. También, las prioridades y las opciones políticas que se derivan de estos

espacios –en los cuales la distribución del poder es fundamentalmente desigual– son esencialmente producto de las relaciones de fuerza que permite a los actores dominantes, imponer su punto de vista, su agenda, enmarcar el debate y definir los límites de lo posible y de lo que se pueda decir. En estas condiciones y, particularmente, en los países en donde la sociedad civil está débilmente organizada, estrechamente controlada por el poder o sumisa a las lógicas clientelares, raramente las voces de los más pobres y de los excluidos es escuchada, a lo mucho, existen espacios de diálogo.

Democratizar estos espacios exigiría una distribución más equitativa del poder entre los participantes y un reforzamiento de las capacidades de acción y de expresión de los actores más débiles. La UE no puede escucharse detrás del argumento de la “soberanía nacional” para dejar de intervenir en la arena de las políticas nacionales, con el pretexto de que es responsabilidad de las autoridades locales organizar la participación y suscitar el diálogo con los actores nacionales. Recordemos que en numerosos regímenes, esos actores no tienen la gracia de los gobiernos. Ahora bien, como lo indica la CIDSE, *“la Comisión Europea no es un ente financiero neutro, tiene numerosas polí-*

*ticas claras sobre las normas y los comportamientos que espera por parte de los gobiernos”* (2007). La Comisión debería incorporar estas cuestiones en la agenda de sus políticas de cooperación. Después de todo, su deber no está en ser vigilante de que los valores y principios (libertad fundamental, democracia, derechos humanos, participación, igualdad hombre-mujer, etc.) basados en su visión del desarrollo, sean efectivamente practicados a nivel nacional.

Una contribución positiva de la UE podría consistir en asegurar que los gobiernos nacionales, inicien un diálogo a profundidad con la sociedad civil y ejerzan una real responsabilidad democrática frente a las poblaciones, con relación a las estrategias implementadas y a los recursos utilizados en la lucha contra la pobreza. Ciertas condicionalidades políticas podrían a este respecto, volverse útiles, siempre y cuando sean negociadas con el conjunto de actores nacionales, sin exclusión alguna. El marcado apoyo a los actores sociales y el reforzamiento de sus capacidades, son una de las herramientas claves para un avance en la democratización de las estructuras del poder a nivel local y la garantía de un proceso de apropiación más efectivo.

¿Las nuevas orientaciones de la

ayuda europea al desarrollo, tienen un impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres? Hay que admitir que las cifras no son nada prometedoras. Según la CIDSE, de los siete países estudiados, *“uno solo –Bangladesh– ha experimentado una reducción de la pobreza, mientras que en los otros países, la pobreza se ha mantenido e inclusive ha experimentado un crecimiento en algunos países”* (ibíd). Para explicar esta cuasi ausencia de progreso, algunos señalan el no respeto de los compromisos de la UE en materia de crecimiento destinado la ayuda.

Según la OCDE, el volumen entregado por concepto de ayuda por la Unión Europea, habría disminuido en 1,7 miles de millones de euros en el año 2007, pasando de un 0,41% a un 38% del Ingreso Nacional Bruto Medio: *“Diecisiete de veintisiete Estados miembros europeos no han aumentado su ayuda oficial al desarrollo y entre ellos, once la han disminuido.”* Por otro lado, las anulaciones de las deudas se habrían contabilizado dentro del monto total de la ayuda, lo que le permite afirmar a Olivier Consolo, Director de Concord, Confederación Europea de ONG de Urgencia y de Desarrollo, que *“Europa busca presentarse como el líder mundial en materia de ayuda al de-*

sarrollo, pero las cifras prueban que los gobiernos europeos han dado un paso hacia atrás” (comunicado de prensa, 4 de abril de 2008).

Con estos antecedentes, el objetivo de erradicación de la pobreza no es solamente de orden cuantitativo. Así mismo, el desarrollo dinámico complejo, no puede reducirse a un análisis de los problemas de la gestión de la ayuda, ni a los remedios prácticos preconizados para resolverlos (Comeliau, 1996). Los flujos de ayuda, si bien se elevarían a un 0,7 % de los ingresos de los países desarrollados –como lo preconizan las Naciones Unidas desde hace varios años– se mantendrían como cantidades mínimas con relación a los montos de los flujos financieros internacionales y sobre todo, con respecto a los montos de las transferencias del Sur al Norte.

Más allá de la eficacia propiamente dicha de los programas de ayuda, como lo indican Bonnie Campbell y Gabriel Goyette, *“es crucial reconocer que las estructuras comerciales y financieras al nivel internacional, son muy desiguales. La inserción de los países receptores de la ayuda en estas estructuras económicas asimétricas, contribuye a producir y a reproducir el “subdesarrollo”* (2006). Desde este punto de vista, es totalmente pertinente la interrogación sobre la cali-

dad de la relación que la UE mantiene con sus asociados del Sur, así como sobre la compatibilidad entre una política de desarrollo que se promueve como humanista y ambiciosa y las estrategias comerciales resueltamente orientadas a producir y a reproducir las desigualdades.

Antes que un aumento de la ayuda y un mejoramiento de su eficacia, es necesario un re-equilibrio del sistema de las relaciones internacionales al cual aspiran los actores sociales del Sur, para quienes la anulación de la deuda, la supresión de las subvenciones agrícolas, la eliminación de las políticas de liberalización y la repatriación de los fondos ilegalmente depositados en el exterior, contribuirían certeramente a romper el círculo vicioso del subdesarrollo y la dependencia (Dembele, 2006).

En lugar de esforzarse por encontrar una coherencia entre las políticas con los objetivos, irremediamente incompatibles, la UE debería proponer las prioridades. Las presiones políticas para un re-equilibrio del sistema internacional y las políticas económicas orientadas al desarrollo social tendrían, sin duda, mayor impacto en la lucha contra la pobreza que una redefinición del sistema de ayuda, siendo éste último importante e indispensable. La Unión Europea tiene perfectamente los medios para ello.

Luego de las discusiones en la OMC sobre las preferencias, explica Franck Petiteville, se habría podido negociar reglas más ventajosas para los países de la ACP, sabiendo que la UE estaba en una posición de fuerza, los Estados

miembros de la Unión y los países de la ACP representan en conjunto más de la mitad de los miembros de la institución (2001). Pero como es frecuente, a primado el criterio de “*Business as Usual*”.

## Bibliografía

### ALTERNATIVES SUD

2006 *Objectifs du millénaire pour le développement. Points de vue critiques du Sud*. Vol. XIII-1.

### BIGSTEN, Arne

2006 “Coordination et utilisation des aides”. En : *Revue d'économie du développement*, núm. 2-3, septiembre, 77-103.

### BOOTH, David

2005 “Missing Links in the Politics of Development: Learning from the PRSP Experiment”. En: *Working Paper* 256. London: Overseas Development Institute.

### BRODIN, Claire

2006 “L'efficacité de l'aide européenne pour le développement”. *Annuaire français de relations internationales*. Vol. VII.

### CAMPBELL, Bonnie y Gabriel Goyette

2006 “Quel développement? Enjeux et défis du développement à l'heure de la multilatéralisation de l'APD”. *Relations*, núm. 712, noviembre, 12-14.

### CIDSE

2007 *L'empreinte de l'UE dans le Sud. La coopération au développement de l'Union européenne fait-elle une différence pour les pauvres*. Burxelles.

### CISSOKO, Kama y Ramatou Touré

2005 “Participation des acteurs sociaux et gouvernance de l'État: Le cas du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali”. En: *Politique africaine*, núm. 99, 142-144. Francia: Karthala.

### CLING, Jean-Pierre

2006 “Coordination et utilisation des aides. Commentaires”. En : *Revue d'économie du développement*, núm. 2-3, septembre, 105-112.

### COLLECTIF DE SIGNATAIRE

2007 “Relations commerciales UE-ACP: entre discours solidaires et pratiques mercantilistes”. En: *Libération Afrique* : [www.liberationafrique.org/spip.php?article1863](http://www.liberationafrique.org/spip.php?article1863)

### COMELIAU, Christian

1196 “Au-delà de la gestion”. *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, núm. 4, 117-123.

## Ayuda al desarrollo de la Unión Europea: perspectiva crítica

### COMMISSION EUROPÉENNE

- 2006 *Global Europe Competing in the World. A Contribution to the UEs Growth and Job Strategy*. Bruxelles: Commerce extérieur.

### COMMISSION EUROPÉENNE

- 2007 *Rapport annuel sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en œuvre de l'aide extérieure en 2006*. Bruxelles: Commission européenne

### CONSENSUS EUROPEENNE POUR LE DEVELOPPEMENT

- 2006 *Journal officiel de l'Union européenne*, 22 de febrero.

### CONCORD

- 2008 *Scandaleux manqué de progrès dans l'aide européenne promise aux pays en développement*. Communiqué de presse, 4 de abril.

### DECLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

- 2005 *Forum à haut niveau*. 28 de febrero – 2 de marzo. París. [www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf).

### DEMBELE MOUSSA DEMBA

- 2006 “L’Afrique prise au piège”. *Relations*, núm. 712, octubre-noviembre, 15-18.

### EUROSTEP

- 2006 “Nous décidons, vous vous l'appropriez”. *Évaluation de la programmation de l'aide de la Communauté européenne aux pays ACP dans le cadre du 10 Fonds européen de Développement (FED)*. Bruxelles.

### GÓMEZ LACAYO, Mauricio

- 2007 “Una visión de la planificación y los nuevos instrumentos desde los países receptores”. En: *Revista española de desarrollo y cooperación*, núm. 20, 41-50.

### IBON

- 2008 *Primer on Development and Aid Effectiveness*. Ibon-Quenzon City, 2007

### LECOMTE, Bernard J. y Jean-David Naudet

- 2000 “Introduction-Autonomie et dependance vis-à-vis de l'aide extérieure”. *Autrepart*, núm. 13, 5-23.

### M'BAH ABOGO

- 2006 “Mar adentro: la política de cooperación al desarrollo de la UE a la deriva”. *Pueblos*, marzo 31.

### MORALES LÓPEZ, Henri

- 2007 “La ayuda al desarrollo de la Unión Europea en Centroamérica: actualidad y tendencias”. *Pueblos*, junio 26.

### NOUVEAUX CAHIERS DE L'IUED

- 1196 *Propos* núm. 4

### OXFAM

- 2006 “Partenaires inégaux: Comments les Accords de Partenariat Economique (APE) UE-ACP pourraient nuire aux perspectives de development d'un gran nombre de pays parmi les plus pauvres”. *Documents d'information*, Oxfam, septiembre.

### PADILLA, Francisco

- 2008 “Las políticas de cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea. ¿Qué hay detrás de compromisos y declaraciones?”. *Pueblos* 30, febrero, 5-7.

PASSARELLES

- 2007 "Conclusion d'un APE de décembre 2007: l'OMC ne doit pas être un alibi".  
*Editorial*, vol. 8, núm. 3, mayo-junio.

PÉREZ BALTODANO, Andrés

- 2006 "Cooperación internacional y sociedad civil: El alto precio de un relación". En:  
Revista *Envío*, núm. 291, junio 2006.

PETITEVILLE, Franck

- 2001 "La coopération économique de l'Union européenne". *Revue française de sciences politiques*, vol. 51, núm. 3, junio, 431-458.

PNUD

- 2005 "Rapport mondial sur le développement humain. La coopération internationale a la  
croisée des chemins: L'aide, le commerce et la sécurité dan un monde marqué par  
les inégalités". *Económica*, Paris.

ROUQUAYROL LEDA, Guillemette y Santiago Herrero Villa

- 2006 *Guide sur la coopération Union européenne-Amérique latine 2006*. Bruxelles.

TIDJANI ALOU, Mahaman

- 1996 "Les coopération dans l'arène nationale". *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, núm. 4.

TOTTÉ, Marc

- 2003 "La boune gouvernance selon l'UE: entre accords commerciaux et coopération  
décentralisée?". En : Marc Totté, Tarik Dahou y Réne Billaz. *La desentralisation en  
Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*. Cota-Karthala-Enda, GRAF  
Bruxelles-Paris-Grant Yoff-Dakar.

VAN REISEN, Mirjam, Simon Stoker

- 2007 "EU Cooperation: De-priorizing Social Development". *Social Wash Report 2007 in  
Dignity and Rights*. 68-69. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo.