

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ESPAÑOLA EN LA UE

Spanish development cooperation in the EU

Francesc GRANELL
Universidad de Barcelona

Fecha recepción: 16/09/16; Revisión: 07/10/16; Aceptación: 15/11/16

RESUMEN: Este artículo presenta en perspectiva histórica la experiencia del autor como alto funcionario en la Comisión Europea a temas ligados a la cooperación al desarrollo de la Unión Europea, tema al cual el autor había previamente contribuido con experiencias y reflexiones provenientes de una trayectoria académica en la Universidad de Barcelona, pero también en organismos privados y públicos, tanto catalanes como españoles e internacionales. Se aborda en particular la contribución de los funcionarios españoles a la elaboración de una perspectiva de cooperación al desarrollo como un proceso interactivo entre sociedades y no exclusivamente entre Estados. El artículo concluye sobre la transformación y expansión de la cooperación al desarrollo europea desde una perspectiva de exportación de un modelo social de desarrollo a otro de orden más estrictamente mercantil y con un cambio paralelo desde una perspectiva intergubernamental a otra más supranacional. El artículo también expone el impacto directo de la integración europea sobre la institucionalización de la cooperación al desarrollo en España, demostrando que gran parte de esa relevancia está directamente ligada a la integración europea.

Palabras clave: Unión Europea; Política de cooperación al desarrollo; Política de cooperación española; África; Asia; América Latina; Estados ACP; PTUM; Lomé; Sysmin; Stabex; ECHO; UNCTAD; Países en desarrollo; ONG.

ABSTRACT: In this article the author introduces in historical perspective his experience as former high civil servant of the European Commission in topics related to the Development Cooperation of the European Union. The author had previously worked in such topics both as scholar and practitioner in the University of

Barcelona and in public and private institutions in Catalonia, Spain and international organisations. He deals in particular with the contribution made by Spanish civil servants to the creation of a new perspective on development cooperation as an interactive process between societies and not exclusively between states. The article concludes on the transformation and expansion of EU development cooperation from the promotion of social model of development to another more strictly based on economic values which also changed from inter-governmental to a more integrated supranational policy. The article also elaborates on the direct impact of European integration on the institutionalisation of Spanish Development Cooperation, as a clear example of a direct influence of participation of the country to European integration.

Key words: European Union; Development cooperation policy; Spanish cooperation policy; Africa; Asia; Latin-America; ACP countries; PTUM; Lomé; Sysmin; Stabex; ECHO; UNCTAD; Less Developed Countries; NGOS.

1. MI COMPROMISO PERSONAL CON LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Para mí, entrar al servicio de la Comisión Europea era un viejo sueño. Desde que había acabado mis estudios de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales y de Derecho en la Universidad de Barcelona, había estado en contacto con los temas internacionales, lo cual era relativamente extraño en la España de mediados de los años sesenta del siglo XX, pero que yo había podido orillar tras acceder a un trabajo en uno de los pocos puestos de contacto con el exterior que existían en Cataluña: el área de extranjero de la Cámara Oficial de Industria de Barcelona, que al poco de entrar yo a su servicio se fusionó con la Cámara Oficial de Comercio y Navegación, con lo que me convertí en economista de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Barcelona.

Desde allí pude introducirme en mi primer trabajo fuera de España: un intercambio de trabajo con la Cámara de Comercio de Milán para orientar los trabajos del Comité Hispano-Italiano de intercambio, que luego seguiría como economista en el Centro de Comercio Internacional que mantenían, en la ginebrina sede de las Naciones Unidas, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el entonces Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (hoy transformado en Organización Mundial del Comercio). Allí llegué a escribir un manual para exportadores de los países en desarrollo tras mantener contactos con una serie de organizaciones mundiales del ámbito empresarial privado de varios continentes (*International Trade Centre: Export Promotion by Private Sector Organizations*). El Centro hacía transferencia de tecnología institucional de las experiencias exitosas de los países desarrollados a los países subdesarrollados. Esto me sería útil, y mucho, para el resto de mi carrera tanto en Cataluña como al servicio de Europa.

Aquellas experiencias me sirvieron para conocer de primera mano lo que era la vida internacional y para, vuelto a Barcelona, constituirme en impulsor del Centro de Estudios de Economía Internacional de la Cámara de Barcelona, que se

configuró como la primera institución española que impartía cursos trimestrales de formación de exportadores de forma permanente con un primer libro de texto que elaboré: *La exportación y los mercados internacionales*¹.

Desde allí familiarizarme con lo que era el mundo europeo no era difícil. La Cámara de Comercio de Barcelona, miembro del entonces Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, mantenía un permanente interés por lo que pasaba en Europa desde que el embajador Alberto Ullastres consiguiera que la Comunidad Económica Europea firmara, en 1970, un Acuerdo Preferencial con España y fui yo la persona a quien en la Cámara se asignó el seguimiento de la realidad europea y sus relaciones con España, así como el seguimiento de lo que el ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad iba a tener para la economía hispana. Aquello me permitió ser propuesto para realizar un *stage* en la Dirección General de Comercio de la Comisión de las Comunidades Europeas, convirtiéndome en el primer *stagiaire* que desde España tenía la oportunidad de hacer unos meses de prácticas en el Ejecutivo comunitario. Lo cual, por cierto, me permitió entender muchos de los mecanismos de funcionamiento de la integración europea, cosa que sería clave para el libro que por encargo del Círculo de Economía de Barcelona elaboramos los profesores Muns, Ortega y yo mismo², tratando de aplicar el modelo de análisis británico a lo que podría ser el impacto para España de lo que entonces era aún el lejano y complicado *desideratum* del ingreso de España en la integración europea imposible, aún, en aquellos momentos en que España no era aún un país democrático.

Yo, mientras tanto, iba siguiendo la proyección externa de la economía y las empresas españolas, con lo que, cuando nació la España de las Autonomías, el presidente de la Generalitat de Catalunya Jordi Pujol pensó que se me podía encomendar la promoción de las exportaciones catalanas y la atracción de inversiones extranjeras, cosa que me permitió acceder al cargo de director general de Promoción Comercial de la Generalitat, puesto que desarrollé a lo largo de seis años a partir de 1980 y hasta que con el ingreso de España en la Comunidad se me permitiría dar el salto desde Barcelona hasta Bruselas.

Mi vocación y mi trayectoria eran claras: el comercio exterior y la promoción de exportaciones como mecanismos de expansión económica. Con la matización, además, de que por mi trabajo en el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT y mi interés por los países en desarrollo, en la calidad que tenía de profesor de Organización Económica Internacional en, primero, la Universidad de Sevilla y, después, en la Universidad de Barcelona, las cuestiones referidas a los países en

1. GRANELL, Francesc: *La exportación y los mercados internacionales*. Barcelona: Editorial Hispano Europea, 1971.

2. GRANELL, Francesc; MUNS, Joaquín y ORTEGA, Juan: *La opción europea para la economía española. Libro Blanco sobre las repercusiones económicas de la integración en España en las Comunidades Europeas*. Madrid: Guadiana, 1974.

desarrollo y específicamente a su comercio exterior se habían convertido en tema de estudio para mí.

Esto explica que cuando España se convirtió en miembro de la entonces Comunidad Europea y el Gobierno español buscaba candidatos para proponer al servicio de la Comisión Europea, el ministro Ernest Lluch propusiera mi candidatura para un cargo de dirección en la Comisión.

El proceso de selección no resultó fácil puesto que tuve que medirme con un diplomático y un técnico comercial del Estado, que aspiraban a las posiciones en las direcciones generales de proyección internacional que se le habían propuesto a España. El comisario encargado de la cartera de Desarrollo, Lorenzo Natali, y el director general de la DG VIII que se ocupaba del Desarrollo, Dieter Frisch, así como el secretario general de la Comisión, David Williamson, decidieron, tras el correspondiente proceso de selección, que yo era el mejor candidato de entre los tres propuestos. Es así como entré al servicio de la Comisión de la entonces Comunidad Europea.

Trabajar en aquel entorno internacional no fue una novedad para mí pues ya había tenido la experiencia de mi paso por Milán, por el Centro de Comercio Internacional en Ginebra y por algunas misiones que había hecho para la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial en Caracas y en Bogotá. Pero en Bruselas y tras seis meses como consejero sin grandes responsabilidades, se me asignó la Dirección de Instrumentos de Desarrollo, en donde manejaba una serie de áreas importantes de las acciones que la Comisión podía llevar a cabo a favor de los países pobres.

2. MI GESTIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO

Yo no tuve nunca competencias respecto al instrumento comercial puesto al servicio de los países en desarrollo en el sentido de abrir el acceso del mercado europeo a las exportaciones de los países en desarrollo, pues de ello se ocupaba la Dirección General de Comercio de la Comisión, ni tuve competencias sobre los programas nacionales de desarrollo para los países latinoamericanos o asiáticos, que eran desempeñadas por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión. Mis competencias se centraron en las acciones emprendidas por la Dirección General de Desarrollo (la DG VIII) a favor fundamentalmente de los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP). Tales intervenciones podían financiarse con el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), destinado a los países ACP asociados a la CEE por el Convenio de Lomé (desde el 2000 Convenio de Cotonou) y a los Países y Territorios de Ultramar de algunos de los Estados miembros de la Comunidad (PTUM), así como con varios instrumentos financiados por el Presupuesto General de la Comunidad Europea y que podían cubrir cualquier país en desarrollo beneficiario sin excluir a los que no eran signatarios de Lomé (lo que en Bruselas denominábamos países ALAMED: Asia, Latinoamérica y Mediterráneo).

Mis responsabilidades se concentraron principalmente en favorecer el desarrollo de los países ACP y los PTUM dependientes de los Estados miembros a los que la Comunidad Europea ayudaba con los mecanismos previstos en el Convenio de Lomé y su convenio *ad hoc*, con los recursos financieros que se les podía proporcionar a través del FED y del Banco Europeo de Inversiones (BEI), aunque al final de mi «carrera europea» se generalizaron a la cincuentena de Países Menos Adelantados (PMA), como quedará luego explicado.

Mi Dirección inicial cubría diferentes líneas de cooperación con los países en desarrollo: ayuda alimentaria, ayudas humanitarias de urgencia, cofinanciación de las ONG de desarrollo para todos los países atrasados del mundo, atribución de fondos STABEX y Sysmin y de soporte a la industrialización para los 66 países que en aquel momento eran partes contratantes —junto a los entonces doce Estados miembros de la Comunidad Europea— del Tercer Convenio de Lomé (1986-1990) con su correspondiente Sexto Fondo Europeo de Desarrollo (FED), dotado de 7.400 millones para financiarlo.

Como alto funcionario europeo mi misión al gestionar los expresados recursos era cumplir con el acervo comunitario y procurar que las ayudas europeas se emplearan de la manera más efectiva posible a favor de los países en desarrollo beneficiarios. Pero desde el primer momento me puse como deberes ayudar a que España se interesara más por los problemas del subdesarrollo, lo cual no contravenía mis obligaciones como funcionario europeo ni suponía ninguna discriminación en contra de los otros 11 Estados miembros de la Comunidad, siempre y cuando se respetaran los procedimientos de adjudicación de las ayudas europeas al Tercer Mundo que debieran ejecutarse con presencia de empresas u ONG europeas con los diferentes procedimientos de adjudicación y gestión establecidos. En consonancia con esta preocupación escribí artículos en la revista del Ministerio de Comercio *Información Comercial Española* y pronuncié conferencias a lo ancho de España.

Mi «periplo desarrollista» en el seno de la Comisión Europea empezó, pues, con los instrumentos de desarrollo para pasar luego a la acción nacional y regional respecto a los países del Caribe, Pacífico y Océano Indico y los PTUM, y para concluir ocupándome especialmente de las integraciones regionales y de los PMA.

En todos aquellos años yo participaba, lógicamente, también en la globalidad de la acción de desarrollo de la Comunidad Europea y luego de la Unión Europea. No en vano formaba parte del «Management de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión (la DG VIII)», en el que nos integrábamos todos los altos cargos vinculados con el desarrollo, aunque no los referidos a la acción comercial ni a las ayudas a los países ALAMED, que correspondían a otras Direcciones Generales (Comercio y Relaciones Exteriores respectivamente).

España no era miembro del Comité de Ayuda al desarrollo de la OCDE cuando entramos en la Comunidad Europea en 1986, por lo que el contacto con las instituciones europeas sirvió para dar ideas a quienes en Madrid empujaban las campañas de asistencia a los países del Sur. Con la entrada en la entonces CEE, España

entraba de lleno en el grupo de países desarrollados donantes de ayuda y había que irse poniendo a la altura de aquel reto: empezamos a aplicar preferencias comerciales a favor de las exportaciones de los países pobres, mientras que hasta entonces habíamos recibido trato preferencial de Japón y Australia, y empezamos a contribuir al FED y a la acción europea a favor del desarrollo, completando así lo que España ya estaba haciendo a favor de los países en desarrollo por las vías bilateral y multilateral.

3. LA TRANSFORMACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA

El primer segmento de mis competencias iniciales «desarrolladoras» en la Comisión Europea fue el de la ayuda alimentaria para paliar el hambre y las hambrunas en el mundo. La Comunidad había empezado a entregar ayudas alimentarias a los países beneficiarios como consecuencia del Acuerdo Internacional del Trigo y la Convención de Ayuda Alimentaria de 1967. Para llevar a cabo la ayuda alimentaria había todo un proceso que empezaba por la planificación de las cantidades a dar. Se organizaban subastas semanales de cantidades de trigo, arroz, aceite y otros productos alimenticios básicos que se necesitaban para combatir hambres y hambrunas en el mundo. A las subastas para ofertar los productos alimenticios requeridos podían acudir todas las empresas europeas. Pero eran pocas las empresas españolas que concurrían a las subastas. Contacté a entidades agrícolas para que fueran conociendo la mecánica con la que se atribuían los productos, que se sacaban a licitación después de la decisión de asistencia alimentaria tomada en el seno del Comité de Ayuda Alimentaria que yo presidía y en el que tomaban parte representantes de los 12 Estados miembros de la Comunidad Europea. La ayuda alimentaria venía de una tradición de deshacerse de los excedentes agrícolas que los mecanismos sobreprotectores, en aquel entonces, de la Política Agraria Común iban generando. Como no resultaba justo que engañáramos a los países beneficiarios sobre las cantidades recibidas con los altos precios agrícolas que entonces se estaban satisfaciendo a los productores europeos, tomábamos las decisiones en términos de cantidades a proporcionar a los beneficiarios y no en términos de valores. Habíamos establecido un sistema en el que mi Dirección tomaba del presupuesto de ayuda alimentaria el valor de los envíos alimenticios realizados cotizados a los precios mundiales, mientras que la Dirección General de Agricultura cubría las restituciones a favor de los exportadores por la diferencia existente entre el precio de coste de los productos que se enviaban a los países beneficiarios, según los precios de los mercados mundiales y los precios regulados más altos fijados por la Política Agraria Común para sostener el nivel de vida de los agricultores europeos.

Procurábamos ser muy objetivos respecto a los productos alimentarios a enviar a los países potencialmente beneficiarios de las ayudas. Lo cual nos llevaba a ir realizando compras en los países cercanos a los beneficiarios que tuvieran excedentes exportables en vez de colocar, simplemente, excedentes europeos. Con

ello rebajábamos costes de transporte, cosa que no siempre era bien visto por los productores europeos que querían vender sus productos.

En el Comité de Ayuda Alimentaria se veía muchas veces tensión en relación a las propuestas de la Comisión para enviar la ayuda alimentaria. Los representantes de Italia en el Comité reivindicaban el envío de arroz, sabedores de que en aquel sector agrario los productores italianos tenían más posibilidades de ganar los concursos abiertos, al tiempo que los franceses, por ejemplo, se apuntaban más bien al trigo.

Además de estas ayudas directas, manteníamos un diálogo permanente con el Programa Mundial de Alimentos Naciones Unidas-FAO (PAM) y el Alto Comisariado para los Refugiados (ACNUR) tanto para determinar los productos y las cantidades que los países potencialmente beneficiarios necesitaban como para encaminar ciertas cantidades de nuestra ayuda a su través con la promesa, por su parte, de que explicarían a los beneficiarios que aquello era ayuda europea. La negociación no siempre era fácil y siempre existían tensiones respecto a los precios y contratos de transporte de los alimentos hasta su destino final.

El tema del impacto de la ayuda alimentaria era muy controvertido, pues si decidíamos entregar los alimentos de forma gratuita a los beneficiarios generábamos una competencia desleal con las producciones locales de alimentos que no podían entregar gratuitamente sus productos, dado que con ello se hubieran arruinado. Ello daba lugar a la situación no deseada de que entregando alimentos gratuitamente desincentivábamos las producciones alimenticias locales, lo cual convertía en aun más dependientes a las poblaciones de los países ayudados.

Por ello era mejor entregar los alimentos a los Gobiernos de los países beneficiarios para que los comercializasen en los mercados locales utilizando el precio de lo obtenido por las ventas como fondos de contrapartida para llevar a cabo proyectos de desarrollo. Lo cual no siempre resultaba satisfactorio, pues se producían abusos y corrupciones de muy difícil control, por más que las delegaciones de la Comisión en los países beneficiarios se esforzaran en evitar prácticas corruptas. En ocasiones, también, descubríamos que productos enviados para distribución gratuita aparecían comercializados en los mercados locales, resultando difícil trazar quién se estaba beneficiando de la manipulación.

Todas aquellas situaciones fueron llevando a una evolución del sistema tradicional de ayuda alimentaria para evacuar excedentes agrícolas europeos hacia una clara diferenciación entre las ayudas alimentarias humanitarias de urgencia, canalizadas hacia países en situación de catástrofe y que podíamos hacer llegar gratuitamente a las poblaciones afectadas a través de organizaciones no gubernamentales de ayuda como CARITAS, la Cruz Roja o Médicos sin Fronteras, el PAM y el ACNUR. Fuimos transformando paulatinamente las ayudas a países con déficit estructural de alimentos en ayudas para conseguir mayores producciones agrícolas en los países beneficiarios y así llegar a alcanzar la seguridad alimentaria para que toda la población de los países vulnerables al hambre y a la hambruna tuvieran acceso a una alimentación adecuada. Fue así cómo en 1996 conseguimos que el

Consejo aprobara el nuevo reglamento de gestión de la ayuda alimentaria y de las acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria. Un jefe de unidad español, César Deben, fue un excelente impulsor de los trabajos para hacer avanzar la transformación.

La batalla por la Seguridad Alimentaria condujo al cambio de reglamentos europeos, el cual fue bien acogido por todas las partes implicadas y pasó a formar parte de la programación indicativa que se negociaba con cada país para atender a sus necesidades: entrega de semillas, mejor acceso al suministro de agua potable, etc. Era un momento, además, en que la Comunidad estaba luchando para suprimir los excedentes que había hecho acumular la proteccionista Política Agraria Común y ello daba racionalidad al proceso emprendido para pasar hacia la Seguridad Alimentaria.

4. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) eran la segunda de mis ocupaciones. ONG como la Iglesia Católica y sus misiones o la Cruz Roja han tenido una larga vida, pero las ONG humanitarias y de desarrollo, hoy más conocidas, tienen una vida mucha más corta. *Save the Children* se funda en 1919 para atender a huérfanos de la Primera Guerra Mundial y Médicos sin Fronteras, que obtuvo el Premio Nobel en 1999, se fundó en 1971 en el marco del conflicto de Biafra.

La Comunidad Europea recibió fuertes presiones para ayudar financieramente la acción de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, en complemento a las financiaciones que los Estados miembros daban a las ONG de sus respectivas nacionalidades. Estas presiones cuajaron en un reglamento de 1976 que abría financiaciones a ONG europeas que llevaran a cabo acciones de cooperación al desarrollo en países atrasados o acciones de sensibilización sobre los problemas del Tercer Mundo en los Estados miembros de la Comunidad Europea.

Pese a aquella acción europea, el grado de apoyo y el nivel de financiación con que cada uno de los miembros de la entonces CEE ayudaba a sus ONG era muy diferente, puesto que el grado de implicación en la lucha contra la pobreza en el Tercer Mundo era muy dispar, como atestiguaban los diferentes niveles de ayuda que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD) detectaba para los países de la CEE que eran miembros del CAD y que, por cierto, no eran todos.

Cuando yo accedí a aquellas responsabilidades comunitarias, la ayuda al desarrollo española estaba en estado embrionario y España todavía no era miembro del CAD, puesto que sus niveles de financiación de cooperación eran muy bajos en comparación con el objetivo del 0,7% del producto nacional que se venía preconizando como módulo óptimo de solidaridad internacional. Entrar en el CAD no dependía tanto del aspecto cuantitativo de la ayuda como de los aspectos cualitativos de cómo se daba la ayuda y de qué instrumentos se disponía para vertebrar la ayuda en consonancia con las ideas de los principales países donantes y de los organismos internacionales más interesados en la materia.

La fortuna hizo que Juan Antonio March, un diplomático español que había sido alumno mío y a quien había ayudado para acceder a la carrera diplomática, entrara en la embajada de España ante la OCDE y pudiera percatarse de que era el momento de aplicar que yo le había explicado sobre el CAD a las relaciones de España con el organismo parisino. De esta forma March impulsó el ingreso de España en el CAD en 1991, pese a que nuestros niveles de cooperación financiera bilateral al desarrollo no eran altos. Pero España ya contribuía a la ayuda al desarrollo de la Comunidad Europea y estaba haciendo un cierto esfuerzo de transformación de su propia ayuda al desarrollo hacia sendas que no estuvieran estrictamente circunscritas a la ayuda ligada a la promoción de las exportaciones españolas, como había venido sucediendo desde que se creara el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), casi tangencialmente, por un decreto ley de agosto de 1976 de medidas fiscales de fomento de la exportación.

Cuando yo llegué a Bruselas, había ya algunas ONG españolas que se preocupaban de la cooperación al desarrollo y que se habían envuelto en la campaña *Norte Sur* del Consejo de Europa: Caritas, Intermón, la Cruz Roja, la Iglesia con su labor misionera, etc. Pero todo resultaba deslavazado, por más que la Coordinadora Española de ONG de Desarrollo, que se había creado en 1986, hubiera ya promovido movilizaciones ciudadanas por el 0,7%, lo cual debió de pesar en el legislador que en 1988 creó la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo como entidad de derecho público adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Mis primeros contactos para que las ONG de desarrollo españolas se apuntaran al contexto del movimiento ONG europeo, los hice a través de Juan Gomis, que era el presidente de Justicia i Pau y que había sido el promotor y primer presidente de la Federación Catalana de ONG para el Desarrollo, y de Lluís Magriña, jesuita fundador de Intermón (hoy en día integrada en la cadena internacional OXFAM), que tenía el «valor añadido» de hablar inglés por haber estudiado en Chicago, lo cual resultaba fundamental para que las ONG españolas pudieran participar en los trabajos del entonces Comité de Enlace de las ONG Europeas (CLONG).

Para impulsar los trabajos de las ONG españolas en relación a la cooperación al desarrollo, contaba con una unidad de mi Dirección que se ocupaba del tema, al mando de un jefe de división alemán primero y belga después, y con un par de funcionarios españoles muy implicados y muy deseosos, como yo, de que las ONG españolas se juntaran al proceso europeo: Germán Granda y Orlando Paleo. Ellos y yo implicamos todo lo que pudimos a las ONG españolas para que trabajaran en el exterior, sobre todo de cara a Latinoamérica, y para que activaran la sensibilización de España respecto a hacer avanzar la cooperación al desarrollo. Creo que el resultado no fue malo, como se iría poniendo de manifiesto en años sucesivos.

Yo, por otra parte, no podía olvidar mis anteriores ocupaciones en el Gobierno catalán y pensé que sería bueno que la partida presupuestaria que teníamos para financiar las acciones de ONG pudiera también servir para financiar acciones de cooperación descentralizada. En el momento de lanzar la iniciativa yo estaba

pensando en lo que, adicionalmente a lo que hacía el Estado, pudieran hacer las regiones europeas con ganas de hacer cooperación al desarrollo. De lo proyectado inicialmente a cómo quedó el reglamento final en 1998 hubo un salto innegable y al final la cooperación descentralizada —bien que con muy pocos recursos en el presupuesto comunitario— sirvió para financiar organismos de los países beneficiarios que no formaban parte de la administración pública general y que no eran ONG: universidades, cámaras de comercio, patronales, ayuntamientos, etc. Había sido una apertura que no podía entenderse más que de puesta de una pequeña pica en Flandes, pero habíamos iniciado una nueva vía para abrir la cooperación hacia entidades más o menos próximas a la sociedad civil en los países en desarrollo, lo cual iba a crear un tejido social sin el cual es difícil hacer avanzar el desarrollo.

5. LAS AYUDAS DE EMERGENCIA ANTECEDENTE DE ECHO

Cuando me hice cargo de la Dirección B de la Dirección General de Desarrollo (DG VIII), también estaban a mi cargo las ayudas humanitarias de emergencia tanto si debíamos intervenir como consecuencia de catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, ciclones...), como si eran catástrofes derivadas de la acción del hombre (guerras, conflictos civiles...). El contrasentido era que mientras nuestras funciones estaban pensadas para ayudar a los países en desarrollo, las catástrofes que teníamos que atender, las repatriaciones derivadas de guerras que se nos presentaban y la atención a los refugiados por conflictos civiles y religiosos no se correspondían en nada a la ayuda al desarrollo. El detonante de la necesidad de cambiar la estrategia de intervención vino de la mano de la invasión de Kuwait por Irak a finales de 1990 y la quema de pozos de petróleo, que dejó a miles de trabajadores inmigrantes de países asiáticos en una situación de vulnerabilidad que mi unidad trataba de remediar repatriándolos a sus países de origen (Filipinas, Bangladesh...). También la Guerra de los Balcanes iniciada en 1991 y la crisis kurda generaron urgencias en zonas relativamente desarrolladas. Ante ello, la Comisión decidió en 1992 la creación de la Oficina Comunitaria de Ayuda Humanitaria (ECHO), asignándole una parte de los recursos de ayudas de urgencia y ayudas alimentarias, que en aquel entonces representaban un total de unos 800 millones de ecus. El comisario encargado de la cooperación al desarrollo, Manuel Marín, asignó la dirección de la nueva ECHO a Santiago Gómez Reino, que había sido su jefe de gabinete desde el inicio de la presencia de España en la Comunidad y que había estado luego asignado como jefe de delegación a Zimbabue, donde no llegó nunca a entenderse totalmente con las autoridades locales.

La división de funciones entre la unidad de ayuda alimentaria de la DG VIII y la nueva ECHO no fue fácil, pues había situaciones de difícil caracterización como de urgencia o de problema estructural. De hecho, la discusión duró hasta finales de 1994, en un momento en que yo, por cierto, había dejado transitoriamente la DG VIII para ocuparme de las negociaciones de adhesión de Austria, Finlandia,

Noruega y Suecia a la Comunidad Europea, pero esto es ya harina de otro costal al que dedicaré otro apartado de estas páginas.

La responsabilidad referida a las ayudas humanitarias de urgencia exigía una dedicación que fue de 24 horas durante la invasión de Kuwait por las tropas de Saddam Hussein. Es cierto que la Comisión no atendía directamente a las necesidades sobre el terreno, sino que respondía a las demandas de quienes estaban trabajando allí, como era el caso de algunas ONG internacionales (Cruz Roja, Médicos sin Fronteras, OXFAM, etc.) y agencias de Naciones Unidas especializadas en aquellas lides. Pero a cualquier hora del día o de la noche podía llegar la necesidad de financiar un avión para repatriar a obreros filipinos que estaban en Kuwait y que debían ser devueltos a su tierra ante el peligro que podían correr por la marcha de la guerra, el avance del ejército iraquí o la posterior concatenación de incendios de pozos de petróleo que daban lugar a intoxicaciones y situaciones desesperadas de falta de aprovisionamientos básicos. Tanto yo como mi jefe de unidad de urgencias Gérard Molinier teníamos que estar siempre dispuestos a tramitar las correspondientes ayudas.

6. EL STABEX Y EL SYSMIN

La gestión de los fondos de estabilización por exportaciones de materias primas agrícolas (Stabex) y mineras (Sysmin) experimentó una evolución muy significativa en los años en que estuve al frente de aquella responsabilidad.

Ambos sistemas fueron introducidos por el primer Convenio de Lomé, en 1975, y tras años de funcionamiento dejaron de existir cuando el Convenio de Lomé fue substituido por el Acuerdo de Cotonou en el 2000. El cálculo de los montantes del Stabex o del Sysmin a pagar a los países ACP exportadores por las fluctuaciones sufridas por los precios de sus productos de exportación era altamente complejo y exigía un cálculo concienzudo, que requería un elevado grado de conocimiento de los reglamentos y un seguimiento permanente de las fluctuaciones de los precios de las materias primas implicadas.

Al frente de la división correspondiente, tenía a un alsaciano que era tan alemán como francés y que para colmo de imagen de persona ordenada, coleccionaba trenes en miniatura que hacía funcionar en una habitación de su casa en donde había montado un escenario de vías que con un sistema de poleas subía y bajaba del techo. A sus órdenes tenía a un alemán igual de ordenado que él.

La entrega de cantidades por las caídas de los precios de los productos exportados por los países ACP fue evolucionando a medida que fuimos dando más peso a la evaluación de la efectividad de la ayuda. Al principio se daba a los propios exportadores el montante de la diferencia entre los precios que tales exportadores de los entonces 46 países ACP beneficiarios hubieran obtenido en condiciones normales de mercado y los realmente obtenidos como consecuencia de una caída de precios en sus exportaciones significativas a los entonces nueve Estados miembros de la Comunidad.

Después se extendió a las exportaciones a todo el mundo (todos los destinos). Fuimos evolucionando hacia fórmulas en que se daba al país de exportación la cantidad derivada del cálculo efectuado, pero obligando a que aquello no sirviera para hacer más atractiva la producción del producto cuyo precio estaba cayendo: azúcar, café, cacao, pieles, bananas, semillas de algodón, copra, aceite de coco, etc., pues ello hubiera agravado la situación del sector.

La lista de productos cubiertos por los mecanismos de compensación de la pérdida de ingresos por caída de precios de exportación se fue extendiendo a cada Convenio de Lomé hasta llegar a más de cincuenta por la presión de los países productores y de algunos importadores europeos, y se fueron corrigiendo los cálculos que se realizaban al tiempo que íbamos imponiendo restricciones a la manera en que los beneficiarios podían disponer de los montantes recibidos.

Esto llevó a que tras la IV Convención de Lomé las entregas se realizaran de acuerdo con un «marco de obligaciones mutuas», en que el país beneficiario debía precisar el destino que le iba a dar a los recursos recibidos con objeto de impulsar programas de reformas en el sector del que se había hecho acreedor a los fondos Stabex y Sysmin, y con objeto de controlar que los ecus recibidos o los fondos de contrapartida en moneda nacional en que se transformaran las divisas recibidas de Bruselas se utilizaran de forma transparente y adecuada.

En esta transformación del sistema se llegó a la inserción progresiva de los montantes a entregar en las estrategias sectoriales de los programas indicativos del país receptor y que, en muchos casos, no estaban financiados solamente por la Comunidad, sino incluso por otros países donantes externos y de forma incluso plurianual.

En las acciones Sysmin, referidas a los productos mineros, se impulsó de forma decidida la diversificación hacia sectores que dieran mejores perspectivas que la simple reinversión de los fondos recibidos en el propio sector, que no siempre tenía un futuro prometedor. Un ejemplo de ello fue que en algunas islas caribeñas se pasó de la minería —de perspectiva incierta— hacia inversiones conexas con la actividad turística, mucho más prometedora.

En agricultura nos esforzamos por diversificar producciones desde el monocultivo exportador (por ejemplo, en el sector bananero) hacia una diversificación de producciones agrarias tanto para el mercado local como para abastecer la demanda turística en crecimiento.

Aquella evolución condujo a la supresión del sistema y su transformación, en el Convenio de Cotonou, en el Flex, que cubría la inestabilidad tanto en los ingresos por exportaciones agrícolas como mineras y trataba de paliar las pérdidas de ingresos presupuestarios (a partir de un 10% o de un 2% si se trataba de países menos adelantados), que aquello hubiera conllevado, insuflando recursos en los planes de ajuste estructural y en los programas de desarrollo sectorial o de diversificación hacia sectores más adecuados a las necesidades de desarrollo de los países beneficiarios que la simple perpetuación de sectores de incierto futuro.

7. EL DESARROLLO INDUSTRIAL

La última de las divisiones que cayó en mi área de competencias en mi primera etapa en la Dirección General de Desarrollo fue la del desarrollo industrial, a cuyo frente había un portugués que, por cierto, hizo después carrera política en el Gobierno portugués.

El desarrollo de la industria se consideraba la panacea para sacar a las antiguas colonias ACP de la división del trabajo a que se las había condenado en la etapa colonial: exportar materias primas. Desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, inspirada por Raúl Prebisch, el proceso de descolonización estaba coincidiendo con el deseo de los países independizados de convertirse en países con más industria. La creación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) se asentaba en tal idea y los Convenios de Lomé se apuntaron a tal línea de pensamiento, al tiempo que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) iba dedicando una parte de sus capacidades de préstamo a apoyar proyectos que ayudaran a los países ACP a industrializarse.

En aquellos años los modelos de sustitución de importaciones en que se había basado la industrialización de las antiguas colonias había entrado en crisis y se trataba de impulsar empresas que no solo cubrieran las necesidades del mercado local, sino que llevaran a cabo una actividad exportadora contando, lógicamente, con que la Comunidad abría su mercado a las exportaciones de producciones industriales de los países en desarrollo a través del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SGP).

El empeño no era fácil y la cooperación de las empresas transnacionales que pudieran instalarse en los países beneficiarios era absolutamente necesaria en términos de dimensión empresarial, pero la Comisión no podía firmar acuerdos para promover la inversión extranjera en los países ACP, pues los Estados miembros de la Comunidad querían mantener el monopolio de la realización de acuerdos bilaterales de inversión y no se fiaban de la capacidad que pudiera tener la Comisión Europea al respecto.

Al mismo tiempo los limitados recursos de los que se disponía con los Convenios de Lomé para activar la industria eran pocos y, por ello, no daban suficiente garantía al BEI de que la Comisión fuera capaz de tapar las pérdidas que inversiones industriales, «arriesgadas» por las ansias de desarrollo, pudieran generar.

El BEI tiene, lógicamente, sus propias reglas de solvencia y no es una «real» institución de desarrollo sino una institución financiera. Por ello el diálogo que yo mantenía con los responsables del BEI no siempre respondía a criterios simétricos. Mi obligación, como responsable de promover la industria en los países ACP, era hacer avanzar proyectos que fomentaran el desarrollo de los países beneficiarios, teniendo en cuenta que era necesario hacer avanzar su desarrollo económico y social, aunque un proyecto concreto no arrojara la rentabilidad que el BEI creía necesaria para involucrarse en tal proyecto.

Además y por si esto fuera poco, el BEI solo quería implicarse en proyectos muy grandes que no le exigieran análisis microeconómicos de pequeño calado,

pues no disponía de capacidades suficientes para llevar adelante acciones con pequeñas empresas y, lógicamente, en los países en desarrollo las empresas no son grandes. Por lo que al final el BEI quería tratar con empresas transnacionales grandes, lo cual no estaba en línea con el deseo de mi Dirección de fomentar el desarrollo social de los países beneficiarios y de impulsar industrias locales.

Aquí tuvimos que recurrir a bancos locales y a agencias financieras públicas de los países beneficiarios para hacer de canales de financiación, pero, con ello, no impulsábamos la creación de capacidades empresariales locales, lo cual no nos convenía en demasía.

8. MI ETAPA DE DIRECTOR GEOGRÁFICO

Mi etapa al servicio de la Comisión avanzó luego hacia la responsabilidad geográfica respecto a los países isleños del Caribe, el Índico y el Pacífico, y el desarrollo más específico de los Países Menos Avanzados, lo cual se produjo tras dos años en que se me dio excedencia de las cuestiones de desarrollo para ocuparme de la Dirección para Finlandia en las Negociaciones de ampliación de la Comunidad de 12 a 15 Estados miembros.

Estando yo en mis asuntos de la Dirección de Instrumentos de Desarrollo de la DG VIII, recibí un buen día una llamada de García Valdecasas, jefe del Gabinete del comisario encargado de Desarrollo Manuel Marín, diciéndome que estábamos entrando en las negociaciones de una nueva ampliación de la entonces, aún, Comunidad Europea y que España tenía mucho interés en que en el equipo negociador figurara un director español, y se me explicó que aunque yo en principio había rechazado la oferta del director general de la *Task Force* Ampliación, el danés Steffen Smidt, de incorporarme a ella y tras ver los directores españoles que había en la Comisión, los comisarios Marín y Van den Broek (este último encargado de la ampliación), habían decidido que yo era el director español más apropiado para entrar en el asunto de la ampliación. Siendo catedrático de Organización económica internacional y habiendo mostrado, en mis artículos en la revista del Ministerio de Comercio (*Información Comercial Española*), el seguimiento que hacía de los temas europeos, tenía una visión general de la Comunidad que no tenían otros directores españoles más sectoriales. Al mismo tiempo, me explicó para acallar mis reticencias iniciales, los respectivos comisarios habían decidido garantizarme que una vez concluidas las negociaciones de adhesión se me reubicaría en la Dirección General de Desarrollo. El comisario Van den Broek estimaba que tales negociaciones podrían concluir rápidamente por el deseo de la Comunidad por una parte y de Austria, Finlandia y Suecia por la otra de llevar a cabo la integración rápidamente. Tales países candidatos ya formaban parte del Espacio Económico Europeo, lo cual habría de facilitar enormemente la negociación de ingreso, como así fue, pese a que la interferencia posterior de Noruega llegaría luego a complicar un poco las cosas.

El último día de abril de 1993, al poco tiempo de hacerme cargo de mi nueva responsabilidad como director encargado de la negociación con Finlandia, recibí

una invitación del Representante Permanente de España, Camilo Barcia, que me explicó, acompañado por Enrique Viguera, miembro del Grupo Ampliación del Consejo, que el interés por la incorporación de un director español al equipo negociador era debido a que en Madrid no querían que se toleraran excepciones a la asunción por los nuevos Estados miembros del acervo comunitario y, sobre todo, de los requisitos para poner en marcha la Unión Económica y Monetaria diseñada por el Tratado de Maastricht, porque España no cumplía en aquel momento los requisitos exigidos para entrar en el euro y temía que si se admitía en la UE a países que ya los cumplían, España no pudiera entrar en la Unión Monetaria entre los primeros países.

Fueron, pues, casi dos años intensos de análisis y negociación de los 29 capítulos en que se dividió el acervo comunitario para hacerlo asumir por los países candidatos, hasta que se firmó el Tratado de Adhesión en la isla griega de Corfú, el 24 de junio de 1994, y se finalizaron los procedimientos de adhesión, en octubre de 1994, para que los nuevos Estados miembros (sin Noruega, que se autoexcluyó en referéndum) entraran en la entonces ya Unión Europea en enero de 1995.

Conforme a lo acordado, yo volví a mi Dirección General de origen, la DG VIII, en la que por pocas semanas Manuel Marín aún ostentaría el mando, hasta que la Comisión Delors fue substituida por la Comisión Santer, en 1995. En esta última, el portugués João de Deus Pinheiro accedería a la cartera de Cooperación al Desarrollo y Steffen Smidt asumió la función de director general de la DG VIII.

Inicialmente me hice cargo de la Dirección de Instrumentos de Desarrollo para luego hacerme cargo de la dirección geográfica que se ocupaba de los países ACP del Caribe, del Océano Índico y del Pacífico, así como de los territorios dependientes de los países miembros de la Unión Europea que tenían soberanía sobre tales territorios (PTUM): Francia, Reino Unido, Dinamarca y Países Bajos.

La responsabilidad geográfica llevaba aparejada la presidencia del Comité del Fondo Europeo de Desarrollo en lo que se refería a la aprobación de los proyectos y programas destinados a Estados ACP y PTUM, así como la firma de los Programas Indicativos Nacionales de los países involucrados y de los Programas Indicativos Regionales.

Si en mi etapa anterior de Desarrollo controlaba unidades temáticas, mis nuevas responsabilidades comportaban hacerme cargo de las divisiones referidas a Caribe, Índico y Pacífico y a la división transversal que se ocupaba de los PTUM repartidos por todos los océanos: desde Saint Pierre y Miquelon junto a Canadá hasta las Islas Pitcairn en el más lejano Pacífico, pasando por Santa Elena en medio del Atlántico o Groenlandia en el límite del Ártico.

Entonces no existía el Servicio Europeo de Acción Exterior como ha existido tras el Tratado de Lisboa y desde mi Dirección coordinábamos también el trabajo de las Delegaciones de la Comisión Europea en los países de las tres zonas con una importancia suficiente para ello.

El Tratado de Maastricht de 1992 había creado la estructura de pilares y como director geográfico me tenía que ocupar tanto de las cuestiones económicas del

«primer pilar del Tratado de Maastricht» como de las de cooperación política con los Estados implicados, si bien, en este último caso, bajo la dirección del Estado miembro de la UE que en aquel momento estuviera asumiendo la presidencia del Consejo de Ministros.

La Comisión pesaba mucho en las reuniones políticas con los países en desarrollo ACP, pues tales países estaban más interesados en la ayuda económica que pudiéramos proporcionarles a través del FED u otros instrumentos financiados por el presupuesto general de la UE y lo que pudiéramos mediar en su favor en el BEI, que en el diálogo político.

Los Estados miembros que ostentaban la presidencia rotatoria no disponían, además, en ciertos casos, de medios suficientes en el país, a diferencia de lo que ocurría con las delegaciones de la Comisión, que estaban mejor equipadas para cooperar con ellos firmando Planes Indicativos Nacionales y Regionales, con la correspondiente movilización de recursos financieros y técnicos a su favor.

Las cosas no siempre resultaban fáciles. Teníamos siempre temas enquistados desde hacía tiempo y no siempre era fácil desatascarlos, por más que mi experiencia como director de Instrumentos de Desarrollo en la etapa anterior me hacía entender algunos de los problemas de utilización del Stabex por los países beneficiarios, de diversificación desde producciones tradicionales a producciones con más futuro, o al deseo de ciertos países a industrializarse o a crear infraestructuras adecuadas para captar inversiones extranjeras o flujos turísticos.

Me tocó vivir situaciones complejas, como la de las malas relaciones entre Haití y la República Dominicana en la Española, que obstaculizaba el que pudiéramos hacer un programa regional conjunto que facilitara el comercio entre los dos países, que habían estado de espaldas el uno al otro en tiempos de Trujillo y de Balaguer. Yo asistí a la toma de posesión de los nuevos presidentes de la República Dominicana (Leonel Fernández) y de Haití (René Préval) en 1996. Tratamos, junto a los respectivos ministros ordenadores nacionales de Lomé, de suavizar las tensiones entre ambos países y de proceder a proyectos conjuntos, lo cual no era fácil por la diferencia de nivel de desarrollo de ambas repúblicas.

La redacción de los programas indicativos de los diferentes países tampoco era una empresa fácil. Había países con una administración muy competente, como era el caso de Mauricio, pero había otros en que las creencias religiosas o las diferencias étnicas entre regiones hacían difícil llegar a consensos.

En la República Malgache, por ejemplo, era muy difícil trazar carreteras, puesto que no se podía tocar terrenos en los que hubieran existido cementerios, pues ello estaba en contra de las convicciones religiosas de los nativos.

En Papúa Nueva Guinea, el poder del Gobierno de Port Moresby apenas alcanzaba un radio de unas docenas de kilómetros, sin contar con que en el propio Port Moresby la inseguridad era notable y, además, más allá de estos límites, había tribus que hablaban lenguas casi desconocidas. Para acabarlo de arreglar y una vez el ministro de Desarrollo del país y la Comisión acordaron que uno de los sectores

de concentración de la ayuda europea debería ser la educación, me encontré con la sorpresa de que el ministro ordenador nacional me dijo:

Para ustedes los europeos, la educación debería ser que nuestros estudiantes supieran quién era Shakespeare, pero lo que nosotros queremos no es que los estudiantes sepan esto, sino que aprendan a ordeñar las vacas.

No siempre era fácil saber si las propuestas que se nos hacían para desarrollar una infraestructura eran un capricho del responsable del Gobierno local o respondían a una auténtica necesidad que tendría efectos multiplicadores suficientes. En Haití, el Gobierno quería que rehabilitáramos una carretera que estaba en piedra viva, pero al recibir el diagnóstico de quienes habían ganado la licitación para establecer los términos de referencia sobre los que debía establecerse el contrato de rehabilitación, nos dimos cuenta de que aquella carretera servía para que los lugareños montaran sobre ella un mercado local y no para activar la exportación de productos, que era para lo que se había pensado que debía servir de acuerdo con nuestro diálogo inicial con el Gobierno.

En otros casos, la realización de ciertas infraestructuras que resultaban necesarias y lógicas no podía avanzar como consecuencia de prácticas administrativas heredadas del pasado y de posiciones de poder difíciles de cambiar. En la República Dominicana ha habido desde siempre un problema energético y por ello en el programa indicativo nacional nos marcamos como sector de concentración la puesta en marcha de una presa para la producción de electricidad. El problema fue que construir la presa resultaba inviable si no se elaboraba una ley de electricidad que consiguiera que desaparecieran las excepciones al pago de la factura eléctrica de que venían gozando muchas categorías de personas e instituciones. Con todas aquellas excepciones la producción eléctrica no podía compensar sus costes y nadie parecía dispuesto a renunciar a sus privilegios de electricidad gratuita empezando a pagarla, con lo que la construcción de una planta eléctrica resultaba problemática.

En mi función de director geográfico de cooperación al desarrollo en la DG VIII me encontré con que eran pocas las empresas españolas interesadas en proyectos ACP, salvo en el caso de la República Dominicana. Este país había llegado a ser parte del Convenio de Lomé por la presión española para que entrara en él junto a Haití. Hasta el ingreso de España y Portugal, la asistencia europea en el Caribe solamente se limitaba a las antiguas colonias británicas integradas en el CARICOM. Pese a que España había sido el quinto contribuyente al FED, aportando el 5,84% de las contribuciones de los Estados de la UE-15 en el octavo FED (1995-2000) y en el noveno FED (2000-2005), el 7,85% de las aportaciones al décimo FED (2007-2013) y el 7,93% para el undécimo FED (2014-2029), África y Oceanía son tierras sin demasiado interés para que las empresas españolas participen en las licitaciones para contratos. Las empresas españolas han querido siempre, esto sí, participar en licitaciones en Latinoamérica financiadas por el presupuesto general europeo, pero esta era un área que en aquella época cubría la Dirección General de Relaciones Exteriores DG I y no la DG VIII, que se ocupaba de los países ACP y PTUM.

En algunas islas caribeñas muy centradas en la promoción de su sector turístico gracias a la proximidad de los Estados Unidos y al incipiente turismo europeo y canadiense en la zona, sí hubo algunas posibilidades de contratos de asistencia técnica en base a la experiencia que consultores españoles habían acumulado en la materia. En los contratos de obras adjudicamos algunos concursos a empresas españolas, aunque en varios casos se puso de manifiesto su poca capacidad para ajustar sus costes reales de ejecución a los presupuestos presentados a las licitaciones, lo cual derivaba de la mala práctica española de hacer ofertas a precios bajos para adjudicarse los trabajos y luego poder aumentar el precio percibido a través de reformados.

Por parte de la administración española no hubo nunca demasiada lucha para obtener términos de referencia para contratos a adjudicar que pareciera que pudieran ser favorables a las empresas españolas, pues en aquella época las empresas constructoras españolas no habían adquirido la dimensión que adquirieron años más tarde cuando en España se disparó la realización de obras públicas de gran envergadura y se asistió a la burbuja inmobiliaria, dando lugar a que diversas empresas españolas de construcción adquirieran dimensiones que han hecho posible que se adjudicaran obras importantes en varios continentes: autopistas, trenes de alta velocidad, hospitales, hoteles, etc.

Aquella fue una etapa de revisión profunda de la cooperación europea con los países ACP. El comisario João de Deus Pinheiro, que había sido ministro de Asuntos Exteriores de Portugal, no quería que las preferencias comerciales discriminatorias de que gozaban los países ACP con el Convenio de Lomé se perpetuaran, visto que ni ellas ni el SGP, que desde 1971 había puesto en marcha la CEE para favorecer las exportaciones de los países en desarrollo, habían tenido un gran impacto. El comisario lo atribuía a que los países ACP eran proteccionistas y por ello pensó que el futuro de las relaciones UE-ACP debería basarse en un esquema de preferencias recíprocas basadas en acuerdos de libre comercio. Esto dio lugar a que con el Convenio de Cotonou se transformara el sistema preferencial comercial anterior en un sistema de pseudozonas de libre comercio denominadas «Acuerdos de Partenariado Económico» (APE), que la UE debía firmar con grupos regionales de países ACP.

El proyecto ha resultado solamente exitoso para los países del Caribe (CARICOM) y para tres integraciones económicas africanas, pero ha dejado a muchos países ACP en el alero y, además, los países ACP integrados en el grupo de los Países Menos Adelantados no se han interesado por pasar de gozar de preferencias gratuitas sin tener que otorgar reciprocidad a un sistema de zonas de libre comercio con desarmes recíprocos y financiación compensatoria insuficiente.

9. EL ESTÍMULO A LAS INTEGRACIONES REGIONALES

Todo aquel empeño del comisario Pinheiro exigía que en la DG VIII alguien se ocupara especialmente de las integraciones económicas regionales de grupos de países ACP, y esta fue mi nueva ocupación. El tema no resultaba fácil, puesto que la idea de estimular las integraciones regionales a imagen y semejanza de lo exitosa

que estaba resultando la integración europea no se correspondía con la voluntad de los gobernantes de los países ACP implicados.

Es cierto que los países del Caribe habían vertebrado una Comunidad (CARICOM) y que en África había dos uniones regionales que habían llegado al nivel de unión monetaria gracias a que en la etapa colonial habían utilizado el franco CFA: la Unión Económica y Monetaria de los Países del África Occidental (UEMOA), cuyo banco central tiene sede en Dakar, y la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), con banco central en Yaundé. Por otra parte, seis países y dos territorios británicos del Caribe compartían moneda única (el dólar del Caribe), con un Banco Central radicado en Basseterre y que también derivaba de la antigua moneda común de cuando eran colonias británicas.

En África, había, además de las mencionadas UEMOA y CEMAC, tres integraciones regionales adicionales: la Comunidad del África Oriental (EAC), que tomó cuerpo desde el año 2000; el Mercado Común de los Países del África Oriental y Meridional (COMESA), iniciado en 1994; y la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC), en funcionamiento bajo la batuta de Sudáfrica desde 1993. Estas tres integraciones han ido avanzando y en 2015 han decidido formar una zona tripartita de libre comercio COMESA-EAC-SADEC. Yo mismo participé, por cierto, en los trabajos de sustitución de los ingresos aduaneros perdidos por los miembros de la EAC, al formar su zona de libre comercio, por otros ingresos fiscales alternativos.

A los efectos de presencia económica española, tras el ingreso de España en la Comunidad en 1986, hay que recordar que Guinea Ecuatorial es la única ex-colonia española en la zona y que es miembro de la CEMAC, con lo que el español es, junto al francés y al inglés, idioma oficial de dicha integración. Pero todos los trabajos se realizan en francés, lo cual no ha hecho despertar el interés de empresarios españoles por trabajar allí.

España está mucho más interesada en países africanos no ACP, singularmente Marruecos, Túnez y Argelia, y ha sido impulsora tanto del Proceso de Barcelona —por parte del entonces ministro de Asuntos Exteriores Javier Solana— como de la Unión para el Mediterráneo (UpM), con secretariado en Barcelona y con participación de todos los países miembros de la UE y de los países del sur y este del Mediterráneo. Pero lo que ha podido hacer este organismo, creado en 2008 a impulsos del presidente francés Nicolas Sarkozy, con los limitados recursos de los que ha podido disponer hasta ahora es relativamente poco en un contexto, además, de fracaso de las primaveras árabes. La Comisión Europea apoya la UpM y el Gobierno español y la Generalitat de Cataluña han hecho posible su instalación en el barcelonés Palacio de Pedralbes.

10. LA PREOCUPACIÓN POR LOS PMA

En mi última etapa de trabajo en la Comisión Europea me ocupé especialmente de los Países Menos Adelantados (PMA). España solamente tenía interés en dos

de los cincuenta países que de acuerdo con la calificación de las Naciones Unidas estaban en tal grupo: Nicaragua y Bolivia.

La atención europea por los PMA se había manifestado desde las dos primeras conferencias sobre los mismos que tuvieron lugar en París en 1981 y en 1990. La presidencia austriaca del Consejo ofreció a Kofi Annan la celebración por la UE de la Tercera Conferencia, pero cuando llegó el momento de la verdad para que se celebrase la Conferencia en el primer semestre de 2001, el país que debía ostentar la presidencia (Suecia) cedió a la Comisión Europea la organización del evento.

Es así cómo la Comisión creó, en mayo de 1999, una *task force* para organizar la Conferencia, a cuyo frente se me colocó a mí. Fue, por cierto, la primera y hasta ahora única gran conferencia de las Naciones Unidas (hubo 6.000 participantes entre delegados y ONG) organizada por la Comisión Europea, innovadora en su concepción y desarrollo, que permitió una gran participación de ONG de desarrollo y que resultó de una gran complejidad al chocar, muchas veces, las exigencias administrativas y reglamentarias de las Naciones Unidas con las de la Comisión Europea.

La Conferencia, celebrada del 14 al 20 de mayo de 2001, aprobó siete compromisos para el Programa de Acción para los PMA 2001-2010 referidos a reducción de la pobreza y acciones especialmente favorables para los PMA en materia comercial y de deuda. En cuanto a la Ayuda Oficial al Desarrollo a entregar a los PMA, se estableció que debería llegarse a un mínimo del 0,15% del Producto de los países donantes. Nunca se llegaría a tal cifra, pese a que en el Consejo Europeo celebrado durante la tercera presidencia española en Barcelona en marzo de 2002, los entonces quince Estados miembros de la UE se comprometieron a hacer un esfuerzo financiero en su favor de acuerdo con lo que se había acordado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2000 para el periodo hasta 2015 y en la Conferencia de Bruselas de los PMA.

En mi calidad de responsable técnico europeo de la Conferencia PMA, convencí al entonces comisario de Comercio y antiguo jefe de Gabinete del presidente de la Comisión Jacques Delors, Pascal Lamy, de que la Comisión debía hacer un esfuerzo de apertura hacia las exportaciones de los PMA. Después de muchas consultas y trabajos, aquella idea inicial se concretizó en el establecimiento por la Unión Europea de una modalidad del SPG adaptado a las necesidades de los PMA: el sistema «Todo Menos las Armas», que garantizó el acceso sin trabas al mercado de la UE de todas las exportaciones de los PMA salvo las armas y un par de productos agrarios que solo tuvieron acceso franco algo más tarde (bananas, azúcar).

Visto en perspectiva, el Programa de Acción aprobado en 2001 para los PMA tuvo éxito en varios aspectos y sirvió para focalizar una parte sustancial de la Ayuda Oficial al Desarrollo a favor de los PMA, tal como luego se haría muy explícito en las Conferencias sobre Eficacia de la Ayuda promovidas por la OCDE y que culminaron en las Conferencias de París y de Accra y, más tarde, en la «Asociación de Busan para una eficaz cooperación al desarrollo» aprobada en dicha ciudad coreana en el IV Foro sobre eficacia de la Ayuda de noviembre de 2011.

Tanto en la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre los PMA (Estambul, mayo de 2011) como en todas las conferencias de preparación de la Asamblea de las Naciones Unidas de septiembre de 2015 que aprobó los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el periodo 2016-2030, quedó patente la contribución de la UE al proceso PMA respecto a muchos de los avances registrados en la implementación de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por las Naciones Unidas en 2000 y los siete compromisos asumidos por los donantes en la III conferencia sobre los PMA celebrada en Bruselas, en la que yo, como responsable de la *task force* de la Comisión, colaboré codo con codo con el secretario general de la UNCTAD Rubens Ricupero, otros altos funcionarios del Secretariado de Naciones Unidas y los responsables belgas de seguridad para que aquella magna conferencia que tuvo lugar en la sede bruselense del Parlamento Europeo se desarrollara correctamente y nadie pudiera poner el grito en el cielo porque no hubiera sido el país de la presidencia rotatoria de aquel momento (Suecia) quien la hubiera organizado.

La UE es el primer donante de ayuda al desarrollo y es una lástima que desde entonces no se le haya propuesto a la Comisión organizar algún otro evento del sistema de Naciones Unidas de aquella enjundia y hayan sido los países que han ostentado las presidencias del Consejo quienes han organizado, en su caso, tales eventos.

11. UNA PERSPECTIVA DE TREINTA AÑOS Y UNA MIRADA AL FUTURO

En estos treinta años en que España ha sido miembro de la UE la cooperación española al desarrollo se ha refinado mucho, si bien la crisis económica de los últimos tiempos ha hecho que los recursos que se han dedicado como ayuda oficial no hayan sido tantos como los que en algún momento se había prometido a los países pobres.

Al poco de entrar en la UE, en febrero de 1986, España establecía la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional y en noviembre de 1988 se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional. Durante la primera presidencia española del Consejo en el primer semestre de 1989, España aprendió mucho de lo que se hacía en Europa para avanzar hacia una cooperación vertebrada, lo cual dio lugar a que en 1991 se entrara en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que es el club de donantes más importante. En 1994 los actores sociales entraban en el Consejo de Cooperación al Desarrollo y durante el segundo semestre de 1995 se celebró la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, que abrió nuevos cauces a la cooperación europea con los países vecinos del sur.

En julio de 1998 se trató de vertebrar toda la normativa anterior aprobada desde la creación, en 1976, del Fondo de Ayuda al Desarrollo, con la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que posteriormente ha sufrido algunos pequeños retoques. En la tercera presidencia del primer semestre de 2002, José María Aznar llegó a participar en la Cumbre del G8 celebrada en Kananaskis, en su calidad de presidente de turno del Consejo, lo cual le daba a España un especial barniz de «gran potencia». En la cuarta y hasta ahora última presidencia española,

la del primer semestre de 2010, España colaboró a poner en marcha los nuevos mecanismos previstos por el Tratado de Lisboa y el Tratado de Funcionamiento de la UE con, sobre todo y de cara a la cooperación al desarrollo, la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior. Lo cual fue una de las motivaciones que llevaron a la aprobación, en marzo de 2014, de la Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado.

Todo ello se debió coordinar pensando en el Consenso Europeo para el desarrollo de 2005 y los compromisos de cooperación adquiridos en las Conferencias Iberoamericanas que se han venido celebrando desde 1991. Felipe González prometió en la Cumbre de Río de 1992 que España triplicaría su ayuda al desarrollo y el rey Felipe VI se ha comprometido ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2015 a que España alcance el 0,7% en su AOD en el año de culminación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016-2030.

De todas formas, el desarrollo de la cooperación española en estos treinta años de «España europea» no solo hay que juzgarlo a través de los recursos destinados a la AOD, sino en la apertura del mercado español a las exportaciones de los países en desarrollo derivadas de la adopción por España de la política comercial europea con sus correspondientes sistemas preferenciales, a las inversiones que las multinacionales españolas han realizado en países en desarrollo y al esfuerzo de acogida de emigrantes y refugiados que España ha realizado en los años de bonanza económica, hasta 2008.

Con todo ello podemos decir que desde que España se convirtió en donante y ya no en receptor de ayuda, se han realizado progresos respecto a la planificación y la ejecución de la ayuda financiera al exterior, si bien desde el inicio de la crisis en 2008 se ha reducido la ayuda en un 70%, por lo que actualmente se sitúa en solamente el 0,16% de la renta nacional bruta, que debe compararse con el 0,41% de los países de la UE o del 0,30% del conjunto de países miembros del CAD. Si las promesas realizadas en Naciones Unidas de llegar al 0,7% de la renta nacional bruta para 2030 deben cumplirse, habrá que hacer un esfuerzo considerable.

La Coordinadora de ONG de Desarrollo (CONGDE) viene diciendo repetidamente que España debe volver a recuperar cifras mayores que las actuales para afrontar los compromisos mundiales existentes en este terreno, teniendo en cuenta, además, que la población española ve con buenos ojos —como atestiguan los Eurobarómetros— que se ayude a los países pobres de una forma eficaz.