

## LA POLITICA DE DESARROLLO COMUNITARIA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

*Angel Viñas\**

La Unión Europea, a través de su primer pilar, el comunitario, se ha convertido en un actor sumamente importante en la moderna política de cooperación al desarrollo. La lucha contra la pobreza y las desigualdades internacionales se ha convertido en un tema esencial de la agenda internacional de nuestros días. La Unión está en buenas condiciones para experimentar con nuevos enfoques y para responder con rapidez ante los cambios de prioridades que imponen tanto la evolución de sus intereses como la de la escena internacional.

La Comisión Europea ha lanzado recientemente nuevas propuestas renovadoras de la política de cooperación y ha reformado profundamente sus instrumentos de gestión. El Consejo de Ministros, por su parte, ha tomado decisiones que afectarán a la política de desarrollo en los próximos años.

Uno de los aspectos más destacados de la acción comunitaria estriba en el decidido apoyo prestado a las vínculos entre desarrollo y democracia. La ayuda a esta última se configura hoy como una de las palancas para promover el primero.

La Unión ha ganado ya experiencia en este campo difícil que aparece en la actualidad como uno de los más importantes retos para la política comunitaria del futuro.

El artículo, basado en documentación oficial comunitaria, está impregnado por las experiencias de su autor, funcionario en la Comisión Europea durante casi quince años.

### 1. RELEVANCIA DEL PROBLEMA DEL DESARROLLO

Innecesario es invertir esfuerzo y espacio para mostrar que, en el umbral del nuevo siglo, la escena internacional sigue marcada por disparidades flagrantes. De no atajarse dichas tendencias, el mundo que se nos avecina continuará constreñido por una desigualdad estructural, profunda, y las regiones más pobres seguirán distanciándose de las más desarrolladas.

\* Ex director general de Relaciones Multilaterales y Derechos Humanos en la Comisión Europea. Las opiniones expresadas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no deben entenderse como las de la institución en que ha prestado servicios.

El diagnóstico es sobradamente conocido. Las cifras en que se refleja, también.

He aquí algunas, tomadas de los documentos oficiales de la UE: más de mil millones de personas deben subsistir con ingresos inferiores a un dólar per capita diario. Este número no se ha visto sustancialmente modificado desde finales de los años ochenta. Cerca de 125 millones de niños, de los cuales dos terceras partes son niñas, no tienen escolaridad alguna y aproximadamente unos 900 millones de adultos son analfabetos. Se trata de cifras que están, por lo demás, en progresión ascendente. Por último, para terminar esta brevísima pincelada, unos 40 millones de personas, niños y adultos, están afectados por el sida, que se ha convertido en la principal causa de mortalidad en el África subsahariana.

Si esta es, sobriamente descrita, la situación en lo que se refiere al factor de producción máspreciado, el hombre, ¿qué decir de sus actividades? Tres comparaciones servirán para ilustrar en este ámbito el tema de la desigualdad esencial. Los 48 países más pobres del mundo han visto reducirse sus exportaciones en más de la mitad en términos de su participación en las mundiales. Por contra, al despuntar el nuevo siglo el 20% más rico de la población mundial disfrutaba del 86% del PIB mundial (en comparación con un minúsculo 1% que iba a los más pobres), amén de un 80% de las exportaciones mundiales (frente a un mero 1% para estos últimos) a la vez que atraía un 70% de la inversión extranjera (contra un misero 0,8% que iba a parar a los más pobres).

No es, pues, exagerado afirmar que, con la desaparición de la guerra fría, los contrastes Norte-Sur, entre el mundo desarrollado y el no desarrollado, se han convertido en el eje central del panorama internacional. Sin duda que éste muestra muchos otros problemas: la degradación medioambiental, la amenaza de proliferación de armas de destrucción masiva, la propagación de la droga y de la delincuencia organizada, amén de innumerables crisis regionales algunas de las cuales, como la del Oriente Medio, tienen repercusiones incalculables.

Sin desconocer las interrelaciones e interdependencias que existen entre tales fenómenos, en la medida en que afecta directamente a los seres humanos que la padecen, la problemática del desarrollo no ha visto reducida su importancia relativa, antes al contrario. Con el colapso de la confrontación entre los bloques esta importancia relativa se ha acentuado, aunque los medios no la presenten así, desplazada como aparece ante los temores y esperanzas que despierta la globalización.

Ahora bien, si los contrastes entre ambos mundos subsisten como eje del acontecer planetario es no sólo por motivos, obvios, de equidad, valor de curso más bien escaso en la escena internacional sino por razones objetivas y estrictamente políticas.

En efecto, la pobreza, la exclusión que la pobreza crea y la lucha por recursos escasos se encuentran, con frecuencia, junto a los factores étnicos y



religiosos, en la base de multitud de conflictos, ponen en peligro la estabilidad y la seguridad de numerosos países y regiones y afectan, con frecuencia de forma directa, los intereses geoestratégicos y geopolíticos de los países industrializados occidentales. En los Balcanes, y del Norte de África al Oriente Medio, del Cáucaso al Asia Central y de estas regiones hacia el Sur los arcos y focos de crisis se entremezclan e interactúan. No es sorprendente que la UE esté vitalmente interesada en contribuir al mantenimiento de la paz y de la estabilidad en su entorno. También lo está en evitar que, de tales arcos y focos, se desparramen efectos que influyan negativamente sobre la evolución económica y política de nuestras sociedades.

Estos efectos pueden traducirse, y se traducen, en corrientes migratorias difíciles de controlar o en disensiones respecto a la asignación de recursos que implican las políticas destinadas a combatir tales desbordamientos. Y, no en último término, también pueden reflejarse en encrespamientos de las diferencias entre posturas e intereses nacionales en el seno de la propia Unión. No es lo mismo contemplar la eferescencia social y política, y el estancamiento económico, de una amplia serie de países en el África nor y subsahariana desde la cota de Almería que leer sobre ellos en Aarlborg o en Aberdeen. Los debates sobre la inmigración y la forma de tratar regímenes represivos, pero con lazos especiales con respecto a algunos de los Estados miembros de la Unión (el caso de Argelia salta a la vista), dejan ver con claridad que se trata de una área política compleja y no fácil de gestionar.

Por otro lado, es evidente que la UE no tiene, ni puede tener, vocación imperial. En ella se dan cita quince países con trayectorias, capacidades y visiones de futuro muy disimilares respecto a sus roles internacionales. Al lado de los otrora grandes imperios coloniales (Reino Unido, Francia, Holanda y Portugal) más algunos países llegados tardíamente a la tentación colonial (Alemania, Bélgica, Italia), de potencias imperiales largo tiempo extintas como tales (España), figuran antiguos países dominados (Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo) u otros para los que la expansión territorial es un viejísimo recuerdo histórico (Dinamarca, Suecia) o una truncación más reciente pero irreversible (Austria). Esta heterogeneidad hace imposible diseñar estrategias neoimperialistas a nivel de la Unión.

En lo que sí hay acuerdo entre los quince Estados miembros es que la Unión tiene, por el contrario, una vocación evidente de lidiar con el statu quo en sus zonas de influencia, de promover cambios pacíficos y ordenados, de estimular los procesos de paz y prosperidad entre sus partenaires y, en último término, de proyectar una luz de esperanza sobre el futuro de los arcos de crisis.

Es, pues, fácilmente explicable que el conjunto de los países miembros de la UE se haya convertido, conjuntando su esfuerzo directo y el indirecto a través del pilar comunitario, en uno de los actores más importantes de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria o por razones de urgencia.

Este artículo se concentra esencialmente en la política gestionada a través de la CE por la Comisión Europea y el BEI. No se trata de una actividad mal dotada: la UE es responsable hoy de algo más del 10% de la APD mundial (frente a tan sólo un 5% en 1985) y al comienzo del siglo ascendía a un total próximo a los 2.000 millones de euros. A título de comparación cabe señalar que la otra rama política directamente gestionada por la Comisión movilizaba en torno a los 3.600 millones de euros. Por lo que se refiere a la ayuda vía donativos la Comisión ocupa en la actualidad el quinto lugar en el mundo, detrás de los Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia y supera con mucho el importe de los préstamos concesionales otorgados por el Banco Mundial.

Pues bien, dicha política ha evolucionado significativamente, como dejan ver las cifras oficiales, en términos de distribución regional y por beneficiarios a lo largo de los últimos treinta años.

El África subsahariana, por ejemplo, que representaba en torno al 70% de los desembolsos brutos efectuados por la CE a principios de los años setenta, alcanzó el 60% un decenio más tarde y pasó a un mero 30% a finales de los noventa. A la par, el porcentaje representado por un imprevisto grupo de países (los de la Europa central y oriental y los nuevos Estados independientes) que apareció tras el colapso de la guerra fría se ha elevado desde la nada hasta alcanzar casi un 40% a finales de siglo.

A medida que se ha expandido el volumen de recursos comunitarios, la composición de los beneficiarios ha experimentado también cambios sustanciales. Así, en la primera mitad de los años setenta los quince más importantes de entre ellos se repartían casi dos terceras partes del total y entre ellos figuraban 13 países africanos del grupo de los ACP (los restantes eran India y Bangladesh). Ahora bien, ya durante los primeros años posteriores al final de la guerra fría, los primeros quince beneficiarios sólo representaban poco más del 30%, y se veían encabezados por Polonia y la Yugoslavia en desintegración. Lo significativo es que habían hecho acto de aparición la Federación Rusa, Rumania y Hungría, preludiando la desviación sustantiva respecto a las corrientes tradicionales.

Llama particularmente la atención el que, a pesar del incremento de recursos en términos absolutos que la UE destina a la política de desarrollo, la parte correspondiente a los países ACP ha decrecido considerablemente. Los compromisos con tal grupo de países han pasado, en efecto, del 67% en el periodo 1986-1990 al 29% para los años 1996-1998.

En comparación, los cambios experimentados por otras regiones en el mundo en desarrollo que son receptoras de los fondos comunitarios se han mantenido en límites mucho más modestos. En el caso de América Latina se constata un ligero incremento, de algo menos del 6 al 7%, y en el de los países mediterráneos un aumento más sustancial, del 12 al 20%. Asia no ha variado y sigue situada en torno al 8%.



El lenguaje frío de las estadísticas muestra, no cabe duda, la variación en las prioridades comunitarias que ha acompañado a las modificaciones en el escenario internacional. Antes del colapso de la guerra fría, por ejemplo, entre los países que recibían más de un 2% del total de la ayuda comprometida por la CE figuraban la India, Etiopía, Turquía, Bangladesh, Egipto, Sudán, Tanzania, Senegal, Somalia y Zaire. A finales de los años noventa el elenco de beneficiarios que superaban tal porcentaje se había transformado radicalmente: Egipto, la Federación Rusa, Etiopía, Marruecos, Polonia, Bosnia-Herzegovina y la FRY configuraban la nueva lista.

Hay, pues, razones para pensar que la política de desarrollo comunitaria se ha manejado con finalidades ligadas a la necesidad de hacer frente a requerimientos ineludibles derivados de la aparición de los arcos de crisis a que antes se ha hecho referencia, en regiones próximas a los territorios de la Unión. Y no extrañará, por ello, que en los últimos tiempos hayan arremetido las voces que claman por una reorientación de las prioridades hacia la lucha contra la pobreza, corazón de la política de cooperación para el desarrollo.

Tales críticos pueden argumentar en su apoyo con textos cuasi-constitucionales. El Tratado de Maastricht, que incorporó formalmente la política de desarrollo al abanico de políticas comunitarias, había sido bastante explícito al enunciar sus objetivos. Se trataba de favorecer el desarrollo económico y social duradero de los países beneficiarios y, en particular, de los más débiles de entre los mismos, la inserción armoniosa y progresiva de los beneficiarios en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. No en último término, la política de desarrollo debería contribuir al fortalecimiento y a la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, a la igualdad de género y al respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

El Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, refuerza lo anterior al prever que, en lo que se refiere a la política de desarrollo, entre otras, el Consejo y la Comisión deban cooperar con objeto de alcanzar el objetivo de homogeneizar las actividades exteriores.

No sorprenderá, pues, que la Comisión haya sentido la necesidad de reconceptualizar la política de desarrollo, tras las vicisitudes por las que ha atravesado a lo largo de los últimos quince años. En dos documentos fundamentales, la Comisión ha dejado constancia de su postura.

## 2. LA RESPUESTA COMUNITARIA: PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

En su papel de incitadora de líneas de actuación política, la Comisión ha optado por seguir una doble vía. Por un lado, ha tratado de sentar las bases conceptuales de una renovada política de cooperación a favor de los países en vías de desarrollo en un ambicioso ejercicio de adaptación a las presentes circunstancias. Por otro, se ha lanzado a un no menos ambicioso proyecto de reforma de los mecanismos de gestión de la ayuda comunitaria, que habían sido objeto de crecientes críticas a lo largo de los años noventa.

Tales críticas se han referido, por lo general, a la lentitud e inadaptación en la ejecución de los programas de ayuda, su calidad –frecuentemente considerada mediocre– y la centralización y rigidez excesiva de los procedimientos seguidos. El resultado es que a lo largo de los últimos cinco años el retraso medio acumulado ha pasado de 3 a 4,5 años y que, en ciertos casos, el volumen de compromisos por realizar equivaliera a los desembolsos correspondientes a un total de 8,5 años.

A finales de abril del año 2000 la Comisión presentó una comunicación al Consejo y al Parlamento sobre el futuro de la política comunitaria. Se trata de un documento de 45 páginas que, por supuesto, no se trata de resumir aquí. Nos contentaremos con indicar algunos de sus elementos fundamentales.

Quizá el más importante es el papel central que se atribuye a la noción de que son los países en desarrollo mismos quienes han de situarse sólidamente detrás de sus propios esfuerzos en tal campo (idea de “local ownership”). Ello corresponde a una pequeña revolución conceptual. El desarrollo no puede imponerse desde fuera sino que debe ser generado desde dentro, gracias a la movilización de las energías y los recursos de las sociedades en cuestión. Naturalmente, en el mundo interdependiente de nuestros días, estos esfuerzos endógenos (y la Comisión identifica diversos escenarios según que favorezcan o no el desarrollo) necesitan, para tener éxito, contar con un entorno apropiado que los acompañe, incentive y premie. De aquí una segunda noción: la CE está dispuesta a potenciar sus redes de partenariado, aprovechando las experiencias extraídas del pasado.

Entre tales redes figura, en primer lugar, la establecida con los países ACP a tenor de la convención de Lomé, mejorada y sustituida por la de Cotonou. Muy diferentes son las que ligan a la UE con otros beneficiarios:

- a) El programa Asia y América Latina, concebido como base de la política de desarrollo (y de cooperación) con los países de ambos continentes no cubiertos por Lomé.
- b) El programa Meda, a favor de los países del Mediterráneo, promueve la cooperación en el ámbito económico, cultural y social, y tiene como objetivo último la constitución de una zona de libre cambio.
- c) El programa Phare, destinado a facilitar la adhesión a la Unión a los países candidatos y hoy complementado con poderosos instrumentos y mecanismos tales como los programas Ispa y Sapard.
- d) El programa Tacis, concebido para apoyar las reformas económicas en la antigua Unión Soviética.
- e) El programa Cards, destinado a dar aliento a los procesos de reconstrucción, ayuda a los refugiados, desarrollo económico y estabilización en los nuevos Estados surgidos de la desintegración de la antigua Yugoslavia.

Todos estos partenariados han permitido a la Comisión destilar una serie de enseñanzas complejas que hay que aprovechar.



La política de desarrollo de la Comunidad tiene tras de sí varios decenios de experimentación. Ha pasado por innumerables altos y bajos, pero un aspecto resulta hoy más evidente que nunca. Hay que integrar mucho mejor los diferentes aspectos de la misma (económicos, comerciales y políticos), robustecer los vínculos entre comercio y desarrollo y colocar la lucha a favor de la reducción de la pobreza en el puesto de honor de todos los esfuerzos.

La UE debe dar prioridad a aquellos ámbitos en los que cuenta con ventajas comparativas bien establecidas y utilizar líneas directrices de política sectorial bien definidas. Hay que poner más énfasis en los apoyos presupuestarios a los beneficiarios y asegurar una programación sectorial adecuada (incluida la de carácter social) así como una mejor coordinación entre los programas bilaterales de los países miembros de la UE y los comunitarios.

Finalmente, en el umbral del siglo XXI hay una realidad inescapable, a pesar de las reticencias de muchos de los Estados miembros de la Unión. La presencia e influencia de ésta en los foros internacionales en los que se discuten las orientaciones y reorientaciones de política deben acentuarse con el fin de asegurar una coherencia mucho mayor con respecto a los países en desarrollo en las posturas que se adopten en las instituciones de Bretton Woods, la OMC, las NNUU y otras instituciones y agencias multilaterales. La Unión tiene un alcance global. Sus miembros cuentan en las instancias multilaterales. Cohesionar posturas y políticas entre los mismos y aplicarlas en la variada gama de organismos de cooperación se ha convertido en una necesidad ineludible.

La comunicación dio origen a un intenso debate en el seno de la sociedad civil europea y entre las ONGs. Aunque no cabe generalizar, ya que ello sería materia para otro trabajo, en dicho debate se destacaron como aspectos positivos de las nuevas propuestas el énfasis en el enfoque integrado, en la noción de "local ownership" y en la necesidad de coherencia entre las políticas de la CE y de los Estados miembros y en las de éstos y aquélla en las organizaciones multilaterales. También contaron con un elevado grado de aprobación las sugerencias en materia de apoyo presupuestario y a los sectores sociales.

Pero también hubo críticas. Entre las más importantes cabría quizá mencionar las siguientes. En primer lugar, una evidente carencia de ambición a la hora de identificar las causas operativas de las desigualdades globales y, en particular, la forma y medida en que las políticas hoy existentes –a nivel multilateral, europeo y nacional- contribuyen, perversamente, a favorecer la persistencia y acentuación de la pobreza. En segundo lugar, la profundidad limitada en la identificación de las consecuencias de la noción de "local ownership" que, lógicamente, debería comprender la necesidad de que los países en desarrollo tuvieran un mayor peso en la co-definición del entorno en que se ven obligados a desenvolverse. Esto debería conllevar un peso más elevado en los organismos multilaterales que lo configuran decisivamente, como son

las instituciones de Bretton Woods y la OMC (la sempiterna cuestión de cual debería ser el papel de los débiles en el mundo de los fuertes y tema francamente difícil para la UE).

También se indicó que la comunicación carece de criterios objetivos a tenor de los cuales juzgar en qué medida las consideraciones de tipo político, económico o comercial deben llevar a dejar de lado las relacionadas con la política de ayuda a desarrollo allí donde existan conflictos de interés. En el pasado, los defensores a ultranza de esta última han denunciado hasta la saciedad cómo la UE ha dado prioridad a otros planteamientos cuando éstos coinciden con sus intereses políticos y comerciales. Por último, se destacó que la propia comunicación no parece poner un énfasis tan claro en el objetivo de reducción de la pobreza como cabría anticipar en un principio ya que cuenta con una "cláusula de escape" que mantiene una cierta ambivalencia a nivel estratégico. Tal formulación, en lenguaje un tanto críptico, dice así: "Mejorar el énfasis con respecto a la pobreza primaria es algo que evidentemente está limitado por el establecimiento de prioridades políticas y por las consecuencias para la distribución de los recursos financieros a favor de las diferentes regiones" (previamente, el énfasis en la pobreza primaria se había definido como la necesidad de concentrar los esfuerzos en los países más pobres y de menor grado de desarrollo relativo).

La segunda vía seguida por la Comisión ha consistido en propiciar, dentro de su proceso de reforma masivo iniciado en 1999, una modificación sustancial de los mecanismos burocráticos en que se basa la política comunitaria. Ya la Comisión Santer había empezado a dar unos primeros pasos al respecto, con la creación del SCR (Servicio Común Relex), pero la Comisión Prodi ha ido mucho más lejos.

Pocas semanas después de aprobar la comunicación sobre política de desarrollo mencionada anteriormente, la Comisión adoptó, el 16 de mayo del año 2000, otra comunicación sobre reforma de la gestión de la ayuda. Se trata de un documento fundamental, porque de nada serviría reconceptualizar la política de desarrollo si su ejecución ha de descansar sobre bases organizativas, burocráticas y reglamentarias como las que han ido construyéndose a lo largo de los últimos diez años. Como es notorio, en el transcurso de los mismos la Comisión dejó de ser una "administración pública de concepción" para pasar a convertirse, esencialmente, en una "administración pública de gestión" sin que, por desgracia, ello se viera acompañado de los incrementos correspondientes en el número de funcionarios.\*

El resultado, lo ha señalado la propia Comisión, es que allí donde el Banco Mundial o los Estados miembros cuentan con entre 4 a 9 funcionarios por cada 10 millones de euros por administrar, la Comisión no llega a los 3 fun-

\* El autor de estas líneas tiene el proyecto de escribir un estudio en el que abordará, entre otros temas, los cambios en el papel de la Comisión desde los años Delors hasta la actualidad en materia de relaciones exteriores.

cionarios. Mientras el volumen de ayuda se ha multiplicado por un factor de 2,8 en los últimos diez años, los efectivos no han crecido sino a tenor de un factor de 1,8. A finales de siglo, el déficit de personal estimado ascendía a más de 1.300 funcionarios, cifra que, en comparación con los recursos humanos con que cuenta la Comisión, es extraordinariamente elevada.

Los objetivos declarados de las propuestas de reforma son los de acelerar la ejecución de los programas de ayuda, elevar los niveles de calidad de los mismos e incrementar el impacto de la política comunitaria. El paquete de medidas pretende mejorar los mecanismos de gestión y potenciar su transparencia (en respuesta posiblemente a las críticas que contribuyeron a la novedad histórica que representó la dimisión colectiva de la Comisión Santer en 1999).

No es éste el lugar para desarrollar un análisis en profundidad de las propuestas y realidades de la reforma. Bastará con indicar que uno de los temas centrales estriba en establecer una relación adecuada entre los recursos disponibles y las tareas imprescindibles mediante la adopción de un mecanismo presupuestario con base en actividades y un tipo de gestión centrado en estas últimas. Otro de los temas importantes es la descentralización de la responsabilidad decisional en favor de los funcionarios encargados de llevar a cabo las actividades de ayuda, reduciendo el número y gama de procedimientos y la complejidad del aparato burocrático. El ciclo de proyectos (aspecto este absolutamente básico) se unifica en un nuevo departamento (la Oficina de cooperación: EuropeAid) y se establece una nueva distribución de papeles entre los servicios preocupados por la programación y los encargados de la ejecución, que se ocuparán en el futuro de todas las fases, desde la identificación y selección de proyectos hasta la evaluación de los mismos.

La reforma elimina las oficinas de ayuda técnica (BATs o TAOs, según sus siglas en francés o en inglés) que eran subcontratadas por la Comisión para hacer frente a las necesidades de gestión y resultaban terriblemente costosas. Según los cálculos de la Comisión, en el campo de las relaciones exteriores la factura de tales oficinas se elevaba a 170 millones de euros. Estos 170 millones equivalían al 80% aproximadamente del presupuesto administrativo total del conjunto de delegaciones (embajadas) de la Comisión en terceros países. Por último, éstas recibirán responsabilidades nuevas en materia de ejecución de proyectos, en un vasto ejercicio de des-concentración de la gestión.

Los comisarios competentes en materia de relaciones exteriores, desarrollo, comercio, ampliación y asuntos económicos y financieros han constituido un grupo que velará por la coherencia y consistencia de las líneas de acción política y que cuenta con un grupo de apoyo a la calidad integrado por funcionarios procedentes de los diferentes servicios afectados.

La comunicación sobre la reforma no mencionó el tema de la pobreza ni su importancia en la lucha contra las desigualdades internacionales. Sí indicó,

por el contrario, que “en el campo de las relaciones exteriores el objetivo clave estriba en asegurar la existencia de una Europa estable y ampliada que pueda expresarse en el mundo con una voz más potente”, lo cual podría dar que pensar que ni siquiera en sus propuestas la Comisión ha sabido reducir la ambivalencia de que ha venido rodeada la política de desarrollo desde los tiempos finales de la guerra fría.

Es de destacar esta ambivalencia porque, a lo largo de todo el proceso previsto de reforma, se mantiene la peculiar estructura de que se dotó la Comisión Prodi para articular las relaciones exteriores. Así como la Comisión Santer optó por una geografización bastante radical de las mismas dando a cada departamento geográfico (países industrializados, países ACP, otros países en desarrollo, Europa central y oriental y nuevos Estados independientes) competencia en materia política, comercial, de cooperación y de desarrollo, la Comisión Prodi se ha estructurado por ejes funcionales: relaciones exteriores, ampliación, desarrollo y comercio.

Ello significa, por ejemplo, que la política de desarrollo de cara a América Central entra dentro de una cartera mientras que las relaciones con dicha zona corresponden a otra y que la política comercial es competencia de una tercera.

Las ambigüedades resultantes irán resolviéndose en el transcurso del tiempo pero tanto entre los funcionarios como en la comunidad de ONGs han crecido los temores sobre las perspectivas del departamento más directamente relacionado con la política de desarrollo, encorsetado por los procesos de descentralización y desconcentración, con responsabilidades hoy centradas en la programación a favor de los países ACP, en tanto que la selección y ejecución de los programas y proyectos corresponde ya a EuropeAid.

Estos temas, aparentemente abstrusos, tendrán una importancia fundamental a la hora de enjuiciar los resultados de todas estas propuestas destinadas a mejorar la contribución de la Comisión a la política de desarrollo comunitaria. En el ínterin, ya se dispone de una perspectiva sobre las reorientaciones conceptuales.

### 3. LA RESPUESTA DEL CONSEJO PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RENOVADA

La discusión en el seno del Consejo de las propuestas de la Comisión llevó a la adopción, en noviembre del año 2000, de una serie de conclusiones de la máxima importancia y sobre las cuales ambas instituciones se pusieron de acuerdo. La política comunitaria, en efecto, habrá de atenerse a las mismas tanto en lo que se refiere a la programación política como a la identificación y selección de actividades en el futuro.

La declaración conjunta reconoce que el tema del desarrollo es más importante que nunca y que las desigualdades crecientes demuestran que el crecimiento por sí solo, y ciertas formas de ayuda, no bastan para remediar la situación. A tenor de las posturas comunes del Consejo y de la Comisión, la

política comunitaria se basa en el principio de un desarrollo sostenido, equitativo y participativo, tanto en términos humanos como sociales. Su objetivo principal estriba en la reducción, y eventual erradicación, de la pobreza. Esta se define no tan sólo como la carencia de ingresos o de recursos financieros sino que abarca la noción de vulnerabilidad y, como tal, factores como los que hacen referencia a la carencia de acceso a suministros adecuados de alimentos, salud, educación, recursos naturales, agua potable, tierra, empleo, facilidades de crédito, información, servicios e infraestructuras.

Dicho acceso se configura como la posibilidad de dotar a los pueblos desprotegidos de los recursos necesarios que les permitan obtener un cierto control sobre su propio desarrollo, disfrutar de una cierta igualdad de oportunidades y vivir en un medio ambiente más sano.

La política comunitaria considera que el crecimiento por sí sólo es un elemento necesario aunque no suficiente para favorecer la reducción de la pobreza. La integración de los países en desarrollo en la economía mundial es una precondition para su crecimiento y para su desarrollo económico y social.

Las conclusiones confirman la noción de la "local ownership" y establecen la necesidad de que la política comunitaria se centre en una serie de actividades selectivas. A tenor de las propuestas de la Comisión (vinculación comercio-desarrollo; cooperación e integración regionales; políticas macroeconómicas sanas; seguridad alimentaria; desarrollo rural sostenible y desarrollo institucional, sobre todo en el campo del imperio de la ley y del buen gobierno), el Consejo desgranó los principios orientadores de la política comunitaria del futuro.

Entre tales principios figuran en lugar destacado los siguientes: la liberalización del comercio y de la inversión en los países en desarrollo debe hacerse a un ritmo compatible con la fragilidad de sus economías y debe tratar de maximizar los efectos a largo plazo a la vez que minimizar los costes del ajuste; el acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados es un factor importante para favorecer la integración de aquéllos en la economía internacional; la Comunidad debe apoyar las reformas macroeconómicas de los países beneficiarios y avanzar en su iniciativa en materia de apoyo a los países más pobres y altamente endeudados.

En general cabe decir que las conclusiones adoptadas por el Consejo y la Comisión tienen el potencial de situar la política de desarrollo en un plano moderno y relativamente consistente. El problema estriba en cómo se llevarán a la práctica.

En el interin, uno de los grandes desafíos a la política comunitaria es cómo traducir en términos concretos el nuevo acuerdo de Cotonou, concluido después de arduas negociaciones el 23 de junio de 2000.

Las innovaciones de Cotonou son numerosas y, naturalmente, no se trata de examinarlas aquí en ningún detalle. Quizá, no obstante, merezca la pena destacar que, a la diferencia de lo que ocurrió con Lomé, los aspectos políti-

cos a que apunta la cooperación con los países ACP están planteados con claridad, que se anticipa un nuevo régimen comercial compatible con la OMC y que la gestión del sistema de ayuda se ha revisado por completo a fin de hacerlo más simple, eficaz y orientado hacia la consecución de resultados ligados a la performance de cada país beneficiario.

En realidad, Cotonou plantea toda una serie de novedosos desafíos a la política de desarrollo, cada uno de los cuales exige una estrategia bien definida para atajarlos. En numerosos trabajos sobre Cotonou se han identificado los más importantes: la articulación precisa de la forma y manera a tenor de las cuales la cooperación UE-ACP contribuirá a reducir los niveles de pobreza en los países beneficiarios; cómo se combinará la deseada participación de la sociedad civil y de las autoridades locales con el respeto por el legítimo papel de las autoridades gubernamentales; cómo se operacionalizará la cooperación mutua en términos de su aportación a la prevención y resolución de conflictos y cómo los acuerdos de partenariado económico promoverán la integración de los países ACP en la economía internacional.

Los desafíos no son sólo conceptuales. Hay toda una serie de actividades deseables (apoyo a la sociedad civil o a las autoridades locales) y de instrumentos (apoyo presupuestario, programación deslizante) respecto a los cuales no es abundante la experiencia mutua.

Mientras tanto, el 26 de febrero de 2001 el Consejo de Asuntos Generales adoptó el reglamento TEA ("Todo excepto armas"- "Everything but arms"-EBA) a través del cual la UE ha concedido la posibilidad de acceso a su mercado, en exención de contingentes y de derechos de aduanas, a todas las exportaciones, salvo las armas, originarias de los países de menor desarrollo relativo, con la única excepción de tres productos en los que la liberalización se hará de forma gradual: plátanos, azúcar y arroz. Este retraso es, sin duda, el resultado de las presiones de los agricultores europeos y de los productores caribeños. Ello no obstante, para compensarlo, la Unión está dispuesta a ofrecer contingentes crecientes libres de derechos aduaneros hasta que la liberalización sea una realidad.

El reglamento EBA es la respuesta a las insistentes peticiones de los países de menor desarrollo relativo por gozar de un acceso mejorado a los mercados industrializados. A la UE le satisfaría si otros países, como Japón o los Estados Unidos, siguieran el mismo ejemplo.

La iniciativa EBA va, desde luego, mucho más allá que las de cualquier otro miembro de la OMC en la medida en que ha abolido inmediatamente las restricciones arancelarias y contingentarias y supera los compromisos asumidos por la Unión en el marco del acuerdo de Cotonou.

Ello no obstante, también se han levantado dudas acerca de sus ventajas auténticas. Es cierto que de los 48 países de menor desarrollo relativo 40 figuran en el grupo ACP, pero en éste hay todavía 37 países que no se beneficiarán. Hay países como Mauricio y las islas caribeñas que temen que la puesta

en práctica de tal iniciativa pueda traducirse a la larga en pérdidas sustanciales de empleo y en mayor pobreza. Los contingentes para arroz y azúcar pueden fijarse a niveles que induzcan a países en desarrollo que no figuren entre los más pobres a experimentar pérdidas de mercado considerables en el de la UE. En cualquier caso, la iniciativa complica el contexto en el cual los países ACP han de fijar sus estrategias comerciales. El acuerdo de Cotonou establece que las negociaciones entre los países ACP y la UE deberán comenzar a partir de septiembre de 2002. Sin embargo, todas las subregiones en el mundo ACP tienen países de menor desarrollo relativo junto con otros que no pertenecen a esta categoría.

En consecuencia hay países (se ha citado como ejemplo paradigmático el de Burkina Faso) que deberán decidir si les interesa más aprovecharse de la iniciativa EBA o, por el contrario, si deben concluir un acuerdo de librecambio como parte de una asociación regional y, por consiguiente, abrir sus fronteras a los productos originarios de la Unión.

#### 4. AYUDA AL DESARROLLO, AYUDA A LA DEMOCRACIA

Una concepción que en los últimos años ha ido abriéndose paso con fuerza es la que liga democracia y desarrollo. La UE, por supuesto, no es la única en mantenerla. Tanto el Banco Mundial como el PNUD la han destacado también pero la Unión no les va a la zaga.

Tiene quizá interés, a este respecto, traer a colación unas afirmaciones del profesor Amartya Sen, premio Nóbel de economía:

“El desarrollo –dice Sen- exige la eliminación de las fuentes principales de las que se nutre la falta de libertad, es decir, tanto la pobreza como la tiranía, tanto las malas oportunidades económicas como la privación social sistemática, tanto el olvido de los bienes públicos como la intolerancia o la hiperactividad de gobiernos represivos”.

De aquí se deduce que las estrategias de reducción de la pobreza deban integrar tales dimensiones. Desde el ángulo de la participación política el objetivo estriba en consolidar los procesos democráticos, favorecer la prevención de conflictos, impulsar la reforma o puesta en práctica de un marco institucional adecuado y reforzar la capacidad de gestión de los agentes públicos.

La democracia, en una palabra, constituye un factor de desarrollo. Es cierto que la relación entre ambos fenómenos no es lineal. Tampoco está demostrado concluyentemente que los países democráticos crezcan siempre más deprisa que los que no lo son. Pero, aun con todas estas reservas, lo cierto es que parece existir suficiente evidencia para inferir que las pautas de crecimiento son diferentes en uno y otro caso y que los países democráticos son menos sensibles que los no democráticos a la posibilidad de retrocesos bruscos en la senda del crecimiento.

La realidad es que no cabe atribuir demasiada confianza a las dictaduras, por muy benévolas que parezcan. Son numerosos los autores que han subra-

yado que, en la época contemporánea, no se han registrado muchas hambrunas bajo regimenes democráticos. Sen contrapone, en este ámbito, los ejemplos de Botswana, India o Zimbabwe (antes de su actual deriva autoritaria en el crepúsculo del régimen de Mugabe) con los de Sudán, Etiopía, China o Corea del Norte.

Otro aspecto que cabe mencionar es que la reciente investigación muestra convincentemente que aquellos países en que existe un sistema adecuado de gestión de los asuntos públicos ("good governance") parece que tienden a crecer más deprisa.

Lo que antecede no es sino una forma un tanto complicada de afirmar que es realista suponer que en los países pobres, en los que los indigentes constituyen un segmento muy importante de la población, el sistema democrático, al darles voz y voto, incrementa la posibilidad de que se adopten políticas proclives a los mismos y que, por consiguiente, incrementa también la posibilidad de atacar la pobreza.

A pesar de toda la literatura que arroja duda sobre la sostenibilidad de los procesos de democratización, y aun cuando sea imposible desconocer que en numerosos casos hay países que se mantienen o se ven atraídos por sistemas no democráticos, la renovada política de desarrollo comunitaria esta basada en un enfoque demo-optimista.

Hay todo un conjunto de países que han dejado atrás sistemas autoritarios o dictatoriales y que han ido evolucionando hacia modelos democráticos. Los casos más notables quizá se han registrado en América Latina, pero también el África subsahariana ha sido sensible a esta oleada. Son países que van alcanzando resultados notables en términos de desarrollo y de respeto por los derechos humanos. En otros casos (Zimbabwe de nuevo, Costa de Marfil) en los que el régimen político ha adquirido ribetes autoritarios los indicadores respecto a tales dimensiones no son tan alentadores.

A tenor de los datos del PNUD, cabe señalar una correlación significativa entre los treinta o cuarenta países cuyo perfil de vida política presenta unos niveles bajos y los países subdesarrollados más problemáticos. Casos como los de Sudán, Togo, Haití, Nigeria, República Democrática del Congo, Eritrea, Angola, Guinea, República Centroafricana, Burundi, Etiopía, Burkina Faso, Sierra Leona, entre otros, son altamente convincentes.

Durante los últimos años, con mayor o menor intensidad, y con interés creciente, la política de desarrollo comunitaria ha venido subrayando que la democracia, el desarrollo y la buena gestión de los asuntos públicos están unidos inextricablemente. Ha habido, en la puesta en práctica de esta concepción, altos y bajos y siempre es posible encontrar excepciones.

Sin entrar en la polémica referida a situaciones concretas, que requieren un tratamiento pormenorizado, la evidencia acumulada muestra que no hay, en general, una relación de oposición entre las libertades democráticas y el éxito económico. Esta evidencia ha terminado por imponerse, como muestran



el acuerdo de Cotonou o las recientes reorientaciones establecidas por el Consejo y a las que ya anteriormente se ha hecho referencia.

Por lo demás, análisis empíricos muy sofisticados muestran que las condiciones que favorecen el desarrollo son múltiples y que suelen darse, en todo o en parte, para conseguir niveles adecuados de performance económica. La disposición a asumir los desafíos de la competencia, la apertura al mercado internacional, un elevado grado de alfabetización, educación y formación profesional, reformas agrarias bien ejecutadas y la existencia de incentivos a favor de la inversión, por mencionar unas cuantas, no dependen de la represión política, que es rechazable por sí misma.

De estas consideraciones ha venido derivándose una estrategia de acción concreta: para ayudar al desarrollo, hay también que ayudar a los procesos de democratización.

##### 5. COMPLEJIDADES EN LA TRADUCCIÓN A LA PRÁCTICA

Es, dice el viejo refrán castellano, más fácil predicar que dar trigo. Cómo articular la forma y manera de llevar a la práctica las consideraciones que preceden es algo que ha atormentado a los gestores comunitarios de la política de desarrollo. No se trata aquí de entrar en detalles internos. Se trata, simplemente, de mostrar la complejidad del proceso de ejecución de una política basada en la interrelación apuntada.

En primer lugar, hay que afirmar que inducir a países terceros a desarrollar una cultura e instituciones democráticas no es una tarea ni fácil ni unidimensional. Existen numerosas deficiencias estructurales que lo impiden y que hay que corregir sistemáticamente.

La democratización está apuntalada en muchos factores pero entre ellos figura el crecimiento de medios de comunicación lo suficientemente libres y vigorosos y con el espacio legal necesario para desempeñar su papel de controladores del poder político. También es necesaria toda una infraestructura jurídica e institucional que permita y aliente el desarrollo de una sociedad civil libre y autónoma. Es esto último, en particular, lo que contribuye al fortalecimiento de las fuerzas sociales para resistir a las tendencias antidemocráticas.

Existe toda una literatura, en general de carácter politológico, que examina las condiciones que favorecen las tendencias a la democratización, que se topan en efecto con numerosos obstáculos.

En muchos países, por ejemplo, ha estallado con mayor intensidad que nunca una variada gama de conflictos de naturaleza interna. Tales conflictos han afectado incluso a Estados establecidos y se han entrelazado íntimamente con profundas querellas en torno a la identidad nacional y sub-nacional, el reconocimiento de los hechos diferenciales culturales y religiosos, las luchas por recursos escasos y, pura y simplemente, la lucha por el poder.

Hoy se admite que la guerra fría congeló una gran parte de tal tipo de conflictos. Al no verse constreñidos por circunstancias externas, los focos

de conflicto interno han emergido de nuevo, frecuentemente con gran virulencia.

Los análisis comparativos de las situaciones de conflicto en el periodo posterior a la guerra fría han puesto de relieve la importancia de cuatro factores.

El primero es el papel que desempeñan los líderes políticos. Este es un tema que ha dado origen a debates sin cuento. Los líderes no actúan fuera de la sociedad ni de la historia. Son condicionados por ambas pero no resultan irrelevantes. Alan García condujo al Perú a una situación crítica que llevó al fujimorismo pero la tradición aprista hubiera permitido un manejo diferente. Los ejemplos podrían multiplicarse.

En segundo término hay que destacar lo que cabría denominar robustez de la propia sociedad, que se demuestra en la existencia de grupos dotados de la capacidad, medios y mecanismos necesarios para hacer frente a un aumento de las tensiones internas sin caer en la tentación autoritaria o dictatorial. No fue éste el caso, por ejemplo, de la España de la Restauración.

En tercer lugar hay que mencionar el nivel de compromiso de los detentadores del poder político por observar los estándares multilaterales que protegen los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Este compromiso no puede estar basado sólo en actitudes voluntaristas sino que, para ser real, se apoya igualmente en fuertes basamentos sociales y políticos.

Sólo al final habría que mencionar el nivel de ayuda externa para contribuir a que las reacciones internas se encaucen por vías pacíficas y democráticas. Hay que ponerlo al final porque los procesos de democratización no pueden imponerse desde fuera. Todo lo más que cabe hacer es contribuir a ellos, cuando los factores internos coadyuvan en la misma dirección. Un caso típico es, por ejemplo, el de Portugal tras la "revolución de los claveles". El apoyo político masivo desde el exterior que recibió la naciente democracia portuguesa fue un factor nada desdeñable en escoger la orientación que finalmente siguió.

En cualquier caso, para que haya éxito, los cuatro factores mencionados deben apuntar, siquiera en términos generales, en la misma dirección: la necesidad de fortalecer las estructuras e instituciones democráticas.

Ahora bien, dado que los procesos de selección y sustitución de líderes políticos están anclados en la dinámica política y social interna, la ayuda externa a la democracia suele concentrarse en tres grandes áreas:

- a) El fortalecimiento de los grupos sociales favorables al desarrollo de las instituciones democráticas.
- b) La aplicación de los estándares multilaterales, aceptados por la comunidad internacional y reflejados en un denso entramado de convenciones globales y regionales.
- c) La adopción y propagación de estrategias y políticas de desarrollo económico y social razonables, sólidamente diseñadas y ejecutadas.



Hasta los años setenta el apoyo exterior a las fuerzas democráticas de los países receptores era relativamente poco importante y con frecuencia se ligaba a la dinámica de la guerra fría y de la confrontación entre los bloques. Ello no significa que en determinados momentos o situaciones no fuera significativo.

Las fundaciones políticas alemanas, por ejemplo, desempeñaron un papel notable en el apoyo a las fuerzas democráticas en España en los primeros años de la transición. Algo después, el Woodrow Wilson Center de Washington patrocinó una investigación sobre perspectivas comparadas en materia de transiciones a partir de regímenes autoritarios contrastando los diferentes enfoques seguidos por los europeos y los norteamericanos.

Pero la necesidad de tales tipos de apoyo se convirtió en imperativa tras el colapso de los frentes de la guerra fría. De pronto, toda una serie de países se vieron libres de las tenazas que les encadenaban al imperio soviético y se vieron expuestos a la urgencia de establecer nuevos sistemas políticos, remodelar sus sistemas económicos y, en general, modernizar sus sociedades. El apoyo a la democracia se convirtió en un instrumento esencial en la panoplia de acciones de política exterior.

En el caso de la UE cabría añadir que este tipo de acciones había empezado a desarrollarse antes de la conclusión de la guerra fría. Una de las regiones en que más progresos se hicieron fue, precisamente, en América Central, incluso en los años duros de la presidencia Reagan.

Sobre este punto incidirían los impactos de los procesos de cambio en la Europa central y oriental y, sin lugar a duda alguna, la reconceptualización generalizada de la política de desarrollo en la nueva constelación política surgida tras el final de la guerra fría.

En consecuencia, no es exagerado afirmar que la UE aprovechó una variada gama de factores, externos e internos, que le permitió abordar un conjunto de actividades de nueva índole. Tales actividades han permitido acumular una gran experiencia de la que cabe extraer lecciones importantes.

## 6. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE LA UE

A lo largo de los últimos quince años la Comisión, y a través de ella la UE, ha ido aprendiendo sobre las interrelaciones en la traducción a la práctica del binomio ayuda al desarrollo es ayuda a la democracia. En mi opinión, hay tres lecciones fundamentales que cabe destacar.

- a) La importancia del compromiso local
- b) La necesidad de diferenciar
- c) La importancia de la coherencia

La primera (la ya tan reiterada "local ownership") es quizá la más importante. La experiencia ha enseñado que son los ciudadanos de los países beneficiarios mismos quienes, en último término, tienen la responsabilidad de hacer funcionar un sistema democrático, su sistema. Cualesquiera que sean el volu-

men y el carácter de la ayuda exterior, es preciso que los apoyos externos se injerten en los esfuerzos, capacidades e instituciones locales. En este sentido, la ayuda a la sociedad civil es absolutamente esencial, por poco desarrollada que esté. El apoyo exterior debe contribuir a la creación de un entorno que favorezca los procesos de democratización pero no puede crearlo por sí solo.

En casos en que las sociedades beneficiarias no estén dispuestas, o en condiciones, de aceptar este tipo de ayuda externa, lo más probable es que los esfuerzos exteriores, por bien intencionados que sean, no den grandes resultados. Cuando los poderes locales, atrincherados, tienen más que ganar del mantenimiento de situaciones escasamente democráticas, no es mucho lo que los extranjeros pueden hacer, al menos mientras no cambien las condiciones básicas. Hay que tener conciencia, en definitiva, de las limitaciones de los esfuerzos exteriores en estos campos ultrasensibles.

La segunda lección se refiere a la diferenciación o a la diferenciabilidad de la acción necesaria.

Por un lado las situaciones son diversas. Por otro, raras veces es unívoca la evaluación política y social que cabe hacer desde el exterior con respecto a realidades terceras. En cualquier caso, la democratización es un proceso que lleva tiempo. No puede imponerse desde el exterior pero tampoco es posible llegar a una situación democrática de la noche a la mañana. La experiencia de los países miembros de la UE debe servir de guía. ¿Cuánto tiempo y esfuerzos ha costado construir en Escandinavia sociedades democráticas? ¿Y en realidades más próximas a nosotros como Francia, Italia o Alemania? ¿Y qué decir, por no ir más lejos, del propio caso español?

En el panorama internacional de nuestros días, como en el de ayer o anteayer, las situaciones varían considerablemente. Hay Estados cuyos líderes políticos y sociales no están interesados en su democratización. Hay Estados débiles, que carecen de los recursos necesarios para acometer reformas imprescindibles. Hay Estados que apenas si sobreviven tras intensos conflictos que les han legado herencias indelebles y hay Estados que enmascaran la oscura realidad de una sociedad incapaz de hacer progresos en la vía de la democratización.

Todas estas situaciones, muy diferentes entre sí, requieren formulas específicas, cortadas a medida. No hay, en el apoyo externo a los procesos de democratización, fórmulas mágicas que puedan garantizar el éxito. Cada caso es un mundo.

Es este tipo de reflexiones lo que lleva a la necesidad de adoptar un enfoque a largo plazo que se centre en atacar las causas y las raíces de las situaciones no democráticas. Es un hecho que la carencia de recursos, la mala gestión de la economía, la sombra alargada y multidimensional de la pobreza son factores, entre otros, que dan aliento a reivindicaciones que, explotadas por hábiles demagogos, pueden conducir a "soluciones" no democráticas. El caso de Serbia es paradigmático.



Por último, la tercera experiencia derivada de la política comunitaria se refiere a la necesidad de coherencia. Para hacer frente a situaciones no democráticas es preciso aplicar un enfoque multidimensional, más fácil de esbozar en términos generales que poner en práctica.

Tal enfoque debe englobar una variada gama de instrumentos. Algunos son de índole económica y comercial. Otros son políticos y diplomáticos. Todos deben conjugarse para crear un entorno en el que puedan florecer y prosperar las fuerzas proclives a la democratización. El trasplante mecánico o mecanicista de formulas o planteamientos foráneos, por muy ambiciosas y bien intencionados que sean, a una sociedad escasamente receptiva constituye la receta para alcanzar un fracaso seguro.

Muchas democracias occidentales, y también la UE, se han visto sometidas a crítica en este ámbito. Se les ha acusado, en efecto, de pretender exportar su propia concepción de la democracia –o su comprensión de lo que es un sistema democrático- sin considerar a la par adecuadamente los valores, tradiciones y condiciones de otras culturas. No es necesario traer a colación aquí el debate, tan encrespado hace unos años, sobre los pretendidos “valores asiáticos” o sobre la presunta incompatibilidad cultural entre el Islam y la democracia occidental.

Baste con señalar cómo Sen ha desarbolado este tipo de críticas, llamando la atención, entre otros factores, sobre el hecho curioso que, en general, procedan de las autoridades o de sus servidores, homogeneicen indebidamente una inmensa variedad de tradiciones culturales y silencien las aportaciones asiáticas en defensa de la libertad, la tolerancia o la igualdad.

En una palabra, el apoyo a la democracia, como manifestación de la ayuda más amplia al desarrollo, no puede considerarse como una forma de imperialismo cultural ni tampoco como una imposición de sedicentes “valores europeos” o como exportación de actitudes etnocéntricas típicas de nuestras sociedades.

La democracia, el establecimiento de un sistema democrático, es un fin en sí mismo. Cualesquiera que sean sus defectos, cuenta a su favor con una ventaja crucial: da a los individuos y a las sociedades una libertad esencial cual es la de elegir a sus propios representantes y, por ende, la de sustituirlos también. No es de extrañar que, temerosos de tal posibilidad, los detentadores del poder político en muchos países se muestren renuentes a contemplar su propia barrida de las alturas dominantes de la gestión de los asuntos públicos.

La experiencia muestra que son muchos los donantes que hoy enfatizan la necesidad de tener en cuenta la observancia de los derechos civiles y políticos a la hora de orientar la ayuda hacia los receptores. La UE también lo hace.

Las poblaciones del mundo en desarrollo han demostrado, hasta la saciedad, en las más variadas situaciones que, cuando no están intimidadas, cuan-

do pueden elegir, son capaces de hacerlo y de recomponer las filas del personal político dirigente.

En la medida en que cabe verificar empíricamente el interés de tales poblaciones por el mantenimiento, o la recuperación, de un sistema de libertades puede subrayarse la experiencia de países tales como África del Sur, Bangladesh, Corea del Sur, Tailandia, por no citar sino unos cuantos casos relevantes. En América Latina, con su larga tradición de hombres fuertes y de corruptas dictaduras oligárquicas apuntaladas por los aparatos militares, tales experiencias de democratización abarcan hoy la totalidad del subcontinente.

Todo esto ha dado origen a la aparición de una sub-actividad: la que se centra en la necesidad de observar y escudriñar los procesos electorales para comprobar que en ellos se cumplen las normas que garantizan el ejercicio de una auténtica libertad de elección. También la UE (junto con las NNUU, la OSCE y el Consejo de Europa, por no citar sino unas cuantas organizaciones multilaterales) ha innovado en esta dirección y desarrollado acciones en tal sentido.

Los argumentos que siempre se han escuchado de que ciertos países (¿España?), o incluso ciertos continentes, no están en condiciones o no son lo suficientemente maduros (¿América Latina, África?) para poner en funcionamiento sistemas democráticos han demostrado ser con harta frecuencia no más que meras racionalizaciones de viejos prejuicios, han sido invalidados por la experiencia histórica o han ignorado la inmanente necesidad de los seres humanos de ejercer su derecho a la libertad.

## 7. A MANERA DE CONCLUSIÓN

De todo lo que antecede cabe extraer, quizá, dos ideas finales.

La primera es que, dado el penoso proceso de transformación política y social por el que han atravesado o están atravesando muchos países en desarrollo que lidian todavía con las oscuras herencias de un pasado dictatorial, el apoyo a la democracia desde el exterior debe adaptarse a las realidades locales.

La segunda idea, menos intuitiva quizá, es que la UE ha ido adquiriendo una serie de ventajas comparativas en lo que se refiere a lidiar con numerosas causas de conflicto, a través de la renovación que ha ido experimentando su política exterior y de ayuda al desarrollo.

En la UE se dan cita numerosas experiencias nacionales que se integran, de una u otra manera, en un molde común de hacer cosas en conjunto.

En el tema objeto de este trabajo los intereses nacionales se ven tamizados porque hay que tener en cuenta los que defienden otros partenaires. En la declaración conjunta Consejo-Comisión a que anteriormente se ha hecho referencia, este delicado tema se apunta como sigue:

“La acción comunitaria es más neutral que la acción por parte de los Estados miembros que cuentan con su propia historia y están limitados por un sistema legal específico”.



Así ocurre, por ejemplo, que Francia, que ha podido sostener durante muchos años una relación muy particular con sus ex colonias sin preocuparse en demasía de los aspectos relacionados con la democratización y los derechos humanos, vea hoy –y defienda– como la política comunitaria hacia las mismas transcurre por el acuerdo de Cotonou en que dichos temas ocupan un lugar mucho más fundamental.

La UE y la CE, en una palabra, están bien situadas para promover los procesos de democratización. Difícilmente cabe atribuirles motivaciones espúreas como se hacen con frecuencia a algunos de sus miembros, individualmente considerados, o de manera rutinaria a los Estados Unidos.

Tal promoción adquiere visos de relevancia absoluta, por ejemplo, con los países candidatos a la adhesión. La inminente ampliación es, no cabe ignorarlo, un amplio ejercicio de apoyo externo a la democracia. Lo fue en el caso de Grecia. También lo fue en los casos de España y Portugal.

En otras situaciones, como por ejemplo en los Balcanes, si la evolución es favorable algunos países entrarán en línea de consideración como futuros miembros de la UE. Esto debería actuar como un poderoso imán a favor de su democratización. El ejemplo de Eslovenia es repetible.

La UE está ya enviando claras señales a tal respecto a través de los acuerdos de asociación y de estabilización.

Sin embargo, la opción de la adhesión a la UE sólo es realista para un número limitado de países. El mundo en desarrollo no figura entre ellos y es éste quien demanda una política activa de ayuda al desarrollo y de ayuda a la democracia.

Naturalmente, es imposible dar recetas unívocas cuando se trata de actuar sobre regiones tan diferentes como Asia, África o América Latina. En general cabe afirmar que para la UE ha sido más fácil conceptualizar y aplicar líneas de acción tales como las de contribuir a la estabilización macroeconómica o al fortalecimiento de marcos institucionales en los que pueda florecer la economía de mercado. Es mucho más complicado contribuir eficazmente a la apertura de los procesos políticos. Y no es necesario detenernos en el hecho de que todavía hay muchos países que distan de ser democracias consolidadas.

En numerosos casos los partidos políticos y el sistema parlamentario (o equivalente) son débiles. Las estructuras de poder tienden a ser personalistas. Los aparatos judiciales están teñidos de arbitrariedad y con frecuencia se utilizan con finalidades políticas. Los derechos de las minorías no están garantizados. En suma, existe una amplia agenda para promover y desarrollar las ideas y las prácticas propias de los sistemas democráticos.

Evidentemente, no son los extranjeros quienes escribirán la política y la historia de tales países. Sólo las poblaciones locales podrán hacerlo. En la medida en que la ayuda a la democratización no pierda de vista esta consideración fundamental, podrá constituir en el futuro, como lo ha sido en el inme-

diato pasado, un puntal interesante sobre el cual apoyar también la política de ayuda al desarrollo. De perderla de vista, ni la democratización ni el desarrollo quedarán asegurados desde el exterior.

No hay, pues, lugar para la auto-satisfacción. En el binomio ayuda al desarrollo-ayuda a la democracia un sentimiento de modestia debe prevalecer. El camino es encrespado y difícil. El éxito no está garantizado. Pero se puede, y se debe, hacer más y mejor que en el pasado y que durante la guerra fría. Con todas sus ambigüedades, la UE y la CE han diseñado, en el umbral del nuevo siglo, una carta de marear moderna. Ahora hay que seguirla. Las dificultades, internas y externas, no faltan.

