

LA UNIÓN EUROPEA Y LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE AYUDA AL DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS

Máximo. A. Ugarte Vega Centeno*
mugartev@yahoo.com

RESUMEN

Por más que a alguno le pueda parecer original, la cesión del 0.7% del Producto Bruto Interno (PBI) en forma de ayuda al desarrollo del Tercer Mundo no es una propuesta reciente. La Organización para las Naciones Unidas (ONU) lleva mucho tiempo abanderando la causa. Esta iniciativa ha sido, sin embargo, abrazada por distintos sectores sociales en la Unión Europea y todavía está lejos de alcanzar la meta propuesta por Naciones Unidas. Trataremos de analizar las particularidades de una cuestión de la que todo el mundo ha oído hablar, pero pocos conocen la situación real de la ayuda al desarrollo.

Palabras clave: Ayuda al desarrollo

ABSTRACT

As much as it may seem to some, the transfer of 0.7% of GDP in aid to Third World development is not a new proposal. The United Nations Organization has long been championing the cause. This initiative has been, however, embraced by the different social sectors in the European Union and is still far from achieving the goal set by the UN. Try to analyze the characteristics of an issue that everyone has heard of, but few know of the status of development aid.

Keywords: development aid.

* Diplomado en Gestión por el Programa de Alta Dirección (PAD), Universidad Privada de Piura; Magíster por la Universidad de Barcelona (España) y Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Córdoba (España). Profesor Principal de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

INTRODUCCIÓN

En octubre de 1970, por primera vez, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 2626 titulada “Estrategia internacional de desarrollo para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo” se propone alcanzar la meta internacionalmente convenida del 0.7% del Producto Bruto Interno (PBI) como ayuda oficial a los países en desarrollo por parte de los países desarrollados¹. Ese porcentaje mítico, ya hecho símbolo y emblema, fue también solicitado, por última vez, en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

En los últimos años, se ha producido un agotamiento de algunas formas de comprender la cooperación internacional y ayuda al desarrollo lo que, unido a la nueva configuración de la situación internacional, obliga a responder con nuevas iniciativas, si bien también puede observarse que en el tema del desarrollo se incorpora como novedad la creciente interrelación entre los conceptos de Estado de Derecho-democracia y derechos humanos.

Los propósitos de este estudio son establecer algunos aspectos del desarrollo jurídico y la dimensión de la ayuda al desarrollo por parte de la Unión Europea y su compromiso en el ámbito internacional con la Resolución de las Naciones Unidas en la que se plantea como objetivo donar el 0.7% del PBI como ayuda al desarrollo.

HIPÓTESIS

El nuevo marco jurídico internacional de la desigualdad trae como consecuencia el debate de la ayuda al desarrollo y el valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas en la Unión Europea.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

Las características del estudio nos llevan a tener en consideración las siguientes variables de la hipótesis planteada:

- El nuevo marco jurídico internacional de la desigualdad.
- La ayuda al desarrollo.
- Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas en la Unión Europea y España.

1. Marco jurídico internacional de la desigualdad

Una vez finalizado el conflicto este-oeste, la esperanza de un nuevo orden económico internacional depende, principalmente, de la superación de las diferencias norte-sur, denominación que se emplea para designar en las relaciones internacionales entre los países industrializados y que cuentan con rentas elevadas, situados en el hemisferio norte, y los países en vías de desarrollo con una característica de desigualdad de riqueza, y generalmente ubicados en el hemisferio sur.

En ese sentido, es evidente el interés que suscita en el nuevo contexto internacional por diferentes factores:

La desigual distribución de la renta a escala mundial se ha acrecentado en estos últimos años: los países han aumentado la brecha entre ricos y pobres y se está dando un descenso relativo de los precios de las materias primas, subida de intereses y crisis de la deuda. La mayor parte de los países en desarrollo tiene problemas para salir del subdesarrollo por diferentes motivos; esto es particularmente grave –escribe el profesor J.M. Peláez Marón– “desde el momento en que no cabe discutir [que] el retraso y el desarrollo de un considerable número de países es imputable a su inferioridad tecnológica”² y la transferencia de capital. En efecto, el profesor J.A. Carrillo Salcedo señala que “los beneficios del progreso tecnológico –del que en última instancia derivan los diferentes grados de industrialización y desarrollo económico y social– no son compartidos equitativamente por todos los miembros de la comunidad internacional”³, acentuándose una mayor diferencia asimétrica entre los países desarrollados (el norte, más rico) y en desarrollo (el sur,

1 “Estrategia internacional del desarrollo para el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo”, resolución 2626 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

2 Véase Peláez Marón, J.M. (1993). “Deuda externa y principios de Derecho Internacional Público”. En: *Hacia un nuevo orden institucional y europeo, Homenaje al profesor Díez de Velasco*. Madrid, Tecnos, pp. 536 y 537. Asimismo, véase del mismo autor: “Desarrollo económico, seguridad internacional y conservación del medio ambiente”. En: *Revista de Derecho Industrial*. N°41, mayo-agosto 1992, p. 444.

3 Carrillo Salcedo, J.A. (1998). *El Derecho internacional en un mundo en cambio*. Madrid, Tecnos, p. 27.

más pobre). De otro lado, la ayuda internacional al desarrollo ha sido, en términos generales, poco eficaz (despilfarro de recursos, entre otros), con lo que los resultados son poco esperanzadores.

Los cambios en las relaciones internacionales y el proceso de reconversión económica (de una economía planificada a una economía de mercado) en los países de Europa del este, que modificaron las prioridades y apoyos tradicionales con que contaban los países en desarrollo, y trajeron como consecuencia una modificación del entorno político-jurídico en estos países.

La estabilización de los ordenamientos jurídicos internos en los países en desarrollo respecto al Estado de Derecho, y una liberalización en sus economías, desempeñan un papel importante en el desarrollo, pues la ayuda exterior sólo tiene eficacia cuando se sustenta en una verdadera estrategia de desarrollo.

Surgen nuevas interdependencias⁴ en las relaciones económicas internacionales, entre los países desarrollados y en desarrollo, tanto en lo económico como en lo político. En lo económico, en relación al comercio, a la deuda externa, a las inversiones; en lo político, las tensiones y guerras entre los países en desarrollo (su inestabilidad política interna se refleja no solo en la inestabilidad de los mismos, sino también en los países desarrollados), y todos los problemas relacionados con las migraciones, xenofobia, racismo, medio ambiente o epidemias como el Sida.

La división entre norte y sur hace aún más evidente la fractura en dos partes del mundo. Las diferentes negociaciones sobre el comercio mundial, las conferencias internacionales sobre medio ambiente, las cuestiones demográficas, el desarrollo sostenible, el acceso a los recursos naturales, entre otros, son posiciones incompatibles entre los países desarrollados y en desarrollo.

La actual coyuntura de esta realidad global o de globalización tiene como protagonista a la crisis internacional financiera que viene generando preocupación entre los agentes económicos y las organizaciones, por la inminente recesión económica que tendrá en todos los países del mundo.

En este contexto, la cooperación al desarrollo no encuentra todavía el estímulo suficiente para mejorar el desarrollo mundial, ya que los problemas relacionados con el mismo no permiten ser tratados adecuadamente. No obstante, la cooperación para el desarrollo y la ayuda al desarrollo tienen un papel importante ante sí en la actualidad.

2. La ayuda al desarrollo y el marco jurídico institucional de las estrategias para la ayuda al desarrollo

Como consecuencia del proceso de descolonización, el subdesarrollo ha sido puesto en tela de juicio en la sociedad internacional, arraigando la formulación de la ideología del desarrollo en esa unidad de contrarios norte-sur en los diferentes organismos, ya sea de vocación universal (ONU) regional (Unión Europea)⁵.

En términos generales, la ayuda al desarrollo se puede canalizar de diferentes formas. Por un lado, tenemos la ayuda multilateral, ofrecida por medio de organismos internacionales con las aportaciones de países miembros, como por ejemplo la ayuda que otorga el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. Por otro lado, tenemos la ayuda bilateral que es ofrecida por un país a otro por medio de la concesión de préstamos que otros denominan créditos blandos por las ventajas que ofrecen (bajos interés y largos plazos de amortizaciones del préstamo) y por último, podemos mencionar la asistencia técnica directa. También, es de mencionar que existen sectores reacios a la ayuda al desarrollo, que critican los programas y afirman que es una manera de impedir el desarrollo autóctono de los países al generar dependencias, distorsionar y perjudicar las economías de los países menos desarrollados.

Ahora bien, podemos decir en nuestro caso que la ayuda al desarrollo surge como un ofrecimiento por parte de los países desarrollados a los países que tienen un menor o poco desarrollo, con el objetivo de fomentar su crecimiento económico. En esencia se trata de un instrumento político que permite a los países industrializados del norte acercar sus objetivos políticos, económicos, humanitarios en los países menos desarrollados

4 Las interdependencias tradicionales ya no son estratégicas, como era el suministro de materias primas a los países desarrollados; todo esto se deriva del final de la guerra fría, que trajo como consecuencia la pérdida de influencia de los países en desarrollo en la escena internacional.

5 Véase Ugarte Vega Centeno, M.A. (1994): "Reflexiones sobre el presente y el futuro de la ayuda oficial al desarrollo de la C.E. a América Latina". En: *Cuestiones Actuales de Derecho Comunitario Europeo*, p. 256.

del hemisferio sur, junto al objetivo teórico del desarrollo económico a largo plazo en estos países. La ayuda al desarrollo se mide en términos de porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) del país donante. Con ese criterio los países desarrollados se comprometieron en la década de 1970 a conceder a los países menos desarrollados el 0.7% de su Producto Bruto Interno (PBI) como ayuda al desarrollo, sin reciprocidad alguna.

Desde sus comienzos, la ayuda al desarrollo es contemplada desde diferentes puntos de vista. Si nos remontamos a sus antecedentes en el plano internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2626, que contiene la estrategia internacional para el segundo decenio para el desarrollo, comprendido entre los años 1970-1980, en la que se proponía en el apartado sobre los recursos financieros (p. 3, inc. 43), lo siguiente: «Como reconocimiento de la especial importancia del papel que sólo la asistencia oficial para el desarrollo puede desempeñar, una parte importante de las transferencias de recursos financieros a los países en desarrollo deberá proporcionarse en forma de asistencia oficial al desarrollo. Cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su Producto Nacional Bruto a precios de mercado. Este es el objetivo a alcanzar de los países donantes en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), como una forma de ayudar al crecimiento económico de los países en desarrollo.

En el plano regional, hasta antes del Tratado de la Unión Europea⁶ firmado en Maastricht, no se podía tener en consideración la cooperación al desarrollo como una política comunitaria en el sentido estricto de la expresión. El Tratado de la Unión Europea (TUE) habla en su Título XVII de la cooperación al desarrollo como una política

comunitaria complementaría de las que llevan a cabo los Estados miembros, como indica el artículo 130 U; es decir, precisa los objetivos a seguir.⁷ Por otra parte, la Comunidad se plantea sus propios métodos (artículo 130.V y 130.X)⁸; de esta manera la Unión Europea (en adelante UE) va configurando nuevas orientaciones en la nueva situación internacional.

En efecto, el TUE aporta y posibilita un marco jurídico de acción que permita acercarse a la ayuda al desarrollo, desde la dispersión actual hasta una concepción más homogénea, por lo que son necesarias una aproximación de las políticas de cooperación de los Estados miembros, teniendo en consideración sus características y dinámicas propias, porque vienen a constituir un aspecto importante de la política exterior. Aunque pertenezcan a capítulos diferentes en los nuevos Tratados de la Unión Europea, podemos, al igual que en otros ámbitos de la acción comunitaria, buscar la aplicación correcta del principio de subsidiariedad como lo manifiesta el artículo 3.B del TUE. En ese sentido, Araceli Mangas indica: “Es importante subrayar que el TUE define la subsidiariedad simultáneamente desde la eficacia y desde la dimensión supranacional de la acción (artículo 3.B, párrafo 2 del TUE). Se evita así una perspectiva sesgada de este principio de efectos centralizadores. Por ello, no basta la eficacia para justificar la intervención del nivel comunitario [...] en los ámbitos de competencia *compartida*, sino de esa intervención tiene que venir exigida también por la envergadura o repercusiones supranacionales del problema y de su solución. Por ello, el principio de subsidiariedad puede justificar tanto un freno a la acción comunitaria, como a la contribución de nuevas competencias a las Comunidades: así, mediante el Tratado de Maastricht se han atribuido competencias con diferente intensidad en materia de UEM, cohesión económica y social, educación y cultura, formación

⁶ El Tratado de la Unión Europea es adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Véase en R.I.E. volumen 19, N° 1, enero-abril 1992.

⁷ El artículo 130.U indica: a) La Política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementada de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá: el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, particularmente de los más desfavorecidos; la inserción armoniosa progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; la lucha contra la pobreza de los países en desarrollo.

b) La política de la comunidad en este ámbito contribuirá al objeto general de desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

c) La Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

⁸ El artículo 130.V del TUE recuerda que “la Comunidad tendrá en cuenta los objetivos planteados en el artículo 130.U en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo”. Por otra parte, el artículo 130.X indica: “la Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concentrarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario a la contribución de los programas de ayudas comunitarios”.

profesional, industria, salud pública, protección de los consumidores, investigación y desarrollo, medio ambiente, *cooperación al desarrollo*, etc.”⁹ En otras palabras, el segundo párrafo se refiere a los ámbitos de las competencias compartidas y de una respuesta a la cuestión del cómo debe actuar la Unión Europea en un caso concreto, precisando que solamente intervendrá en la medida en que los objetivos pretendidos no puedan alcanzarse de manera satisfactoria por los propios Estados.

En el plano de los países miembros, el ingreso de nuevos Estados en la Unión Europea supuso un reto para la política de cooperación al desarrollo, si tenemos en consideración que, en la actualidad, la Unión Europea, junto a sus Estados miembros, es uno de los primeros donantes en el mundo. Asimismo, existen dificultades de estos países, una vez que son incorporados al grupo de los países donantes miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE, que agrupa a países más desarrollados)¹⁰, ya que han tenido que adaptar progresivamente su política e instrumentos de ayuda al desarrollo; inclusive algunos autores hablan de 26 políticas oficiales al desarrollo en la UE¹¹.

Desde el punto de vista del derecho internacional, la institucionalización permitiría que, en el plano jurídico, la asistencia para el desarrollo se considere como un derecho o una prerrogativa de los países en desarrollo frente a la comunidad internacional en general.

2.1. Lo que pide las Naciones Unidas

Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas referentes a las relaciones

norte-sur y, principalmente, con el subdesarrollo en la actual organización internacional, tienen su origen, en una primera etapa, en la Carta de las Naciones Unidas.

En efecto, la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico y social¹² figura, entre otros, como uno de los propósitos principales en la Carta (párrafo 3 del artículo 1) y la obligación de cooperar, como uno de los principios básicos (párrafo 5 del artículo 2).

Asimismo, en el capítulo IX de la carta, titulado “Cooperación internacional económica y social”, se reitera, en el artículo 55, esta declaración de intención o propósito en forma más extensa, y en los artículos 57 y 60 se establecen los mecanismos institucionales para llevarla a la práctica, es decir, las competencias que atribuyen a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social (ECOSOC). El único artículo que se refiere a la obligación de cooperar como responsabilidad de los Estados miembros viene a ser el artículo 56¹³.

Posteriormente, se puede decir que hasta los años 60 no existía una estrategia clara sobre la ayuda al desarrollo. Si bien es cierto que existen diversas iniciativas para el desarrollo económico y social en la solución de los problemas del subdesarrollo¹⁴, diríamos que, fundamentalmente, se reflejan las diversas resoluciones como son, entre otras, la Resolución 1515 (XV)¹⁵, Resolución 1710 (XVI)¹⁶, Resolución 2626 (XXV)¹⁷, Resolución 35/36¹⁸ y Resolución 45/199¹⁹, y en particular las resoluciones que han formulado Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI): Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3201

9 Mangas Martín, A. (1992). *Tratados de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*. Madrid, Tecnos, p. 23. La cursiva es nuestra.

10 La OCDE tiene 27 miembros y solo 17 son parte del CAD.

11 Granell, Francisco. (2008). *La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*, Bruselas.

12 Véase la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945.

13 Al respecto, véase Cot. J.P. y Pellet, A. (1985). *La charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.

14 Se establecieron diferentes resoluciones, aunque muy dispersas, tales como: Resolución 119 (II), de 31 de octubre 1947; y las resoluciones de 198 (III) y 306 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 1948 y del 16 de noviembre de 1949.

15 Véase Resolución 1515 (XV) de la Asamblea General de Las Naciones Unidas de 15 de diciembre de 1960.

16 Véase “Primer Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo”, Resolución 1 710 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 19 de diciembre de 1961.

17 Véase supra, nota 2.

18 Véase “Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo”, Resolución 35/56, de la Asamblea General de Las Naciones Unidas, del 5 de diciembre de 1980.

19 Véase “Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo”, Resolución 45/199, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 19 de diciembre de 1961.

(S-VI); 3202 (S-VI); 3281 (XXIX) y 3362 (S-VII)²⁰. Así pues, empiezan a tomarse medidas de acción para la ayuda al desarrollo de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el punto de partida del 0.7% de ayuda al desarrollo podemos encontrarlo, como señalamos, en la estrategia internacional del segundo decenio para el desarrollo (Resolución 2626 [XXI] de la AGNU). Se fijan metas a alcanzar; entre otras que la responsabilidad principal para alcanzar el progreso económico y social recae en los propios países en desarrollo, pero estos no pueden por sí solos alcanzar las metas del desarrollo deseados con la necesaria rapidez, debido a que carecen de recursos financieros suficientes, ya que necesitan políticas económicas y comerciales más favorables por parte de los países desarrollados.²¹ Y en la actualidad, la Asamblea de Naciones Unidas de diciembre de 2005 incorporó dentro de sus objetivos de desarrollo del milenio para el horizonte temporal de 2015²² la ansiada ayuda al desarrollo.

3. Valor jurídico de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas

En el estudio de las organizaciones internacionales es importante realizar algunas precisiones sobre las manifestaciones externas de su actividad, es decir de sus resoluciones y el valor jurídico, entre otras. Asimismo, hay preguntas complejas de contestar, como: ¿Qué finalidad tienen estas resoluciones? ¿Se puede exigir a los Estados miembros como una obligación a cumplir? En fin, son muchas más y trataremos de desarrollar las mencionadas líneas arriba.

3.1. En el ámbito de las Naciones Unidas

En términos generales, podemos decir que toda actividad de los organismos internacionales se expresa a través de resoluciones que vienen a ser la manifestación de opinión, expresión de un colectivo. Las resoluciones son el vínculo normal

para realizar las finalidades de los organismos internacionales y representan la culminación de su proceso deliberante y decisorio, como señala Jorge Castañeda²³; sin embargo, pese a la importancia cada vez mayor de las resoluciones en la escena internacional, así como la práctica de los organismos internacionales, existen todavía desacuerdos sobre cuestiones fundamentales y básicas como el carácter obligatorio o voluntario de cierto tipo de resoluciones. En ese sentido, las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas no tienen fuerza obligatoria para sus miembros, son recomendaciones o invitaciones hechas a los Estados para que tomen medidas y se deja en libertad para aceptarlas o no. Por lo tanto, estas resoluciones sirven, principalmente, para señalar por parte de la Asamblea General los puntos básicos para una futura acción y, a su vez, viene a ser fundamentalmente el inicio o partida de ayuda al desarrollo (en este caso, del 0.7% del PBI), que no se ha llegado a alcanzar por todos los países donantes²⁴. Sin embargo, debe tenerse presente el alcance y el valor de las resoluciones de las Naciones Unidas. De un lado, se sitúan los que niegan²⁵ (un amplio sector doctrinal) el carácter obligatorio de las resoluciones de las Naciones Unidas; de otro lado, los que se apoyan en la práctica frecuente de la mayoría de los Estados, actividad marcada, en este caso, respecto a la cooperación internacional por la presión de los países en desarrollo y la ideología del desarrollo formulada en el derecho internacional del desarrollo; aspectos que tienden a fortalecer y desarrollar como un deber jurídico la ayuda al desarrollo.

La discusión en la doctrina jurídica está servida. Asimismo, esto ha permitido un acercamiento en el análisis del valor jurídico, en el que los diferentes autores se ponen de acuerdo en lo general. Así, para el profesor J.A. Carrillo Salcedo, “las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones

20 Véanse las resoluciones que han formulado el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI): Resolución 3210 y 3202 (S-VI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 1 de mayo de 1975.

21 Véase Abellán Honrubia, V. (1994). “La cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico y social”. En: *Manual de Díez de Velasco*. Madrid, Tecnos, p. 220 y ss.

22 Ver EU Reporto n Millenium Development Goals: EU Contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Evento. Brussels, Commission Staff Working Document, 12 de abril del 2005.

23 Ver Castañeda, Jorge (1967). *Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*. México D.F., Edit. Colegio de México, p.13.

24 Para un desarrollo más profundo sobre estos artículos, véanse Bennani, M.: “Article 10”, pp. 249-266; Thierry, H.: “Article 11, paragrafe 1”, pp. 267-274; Cassan, H.: “Article 11, paragrafe 2 et 3”, pp. 277-292; Pipart, A.: “Article 11, paragrafe 4”, pp. 293-298; Manin, P.: “Article 12, paragrafe 1”, pp. 299-306; Smouts, M.C.: “Article 12, paragrafe 2”, pp. 307-310; Daudet, Y.: “Article 13, paragrafe 1.a”, pp. 311-322; Maurice, M.: “Article 13, paragrafe 1.b”, pp. 323-332; del mismo autor; “Article 13, paragrafe 2”, pp. 333-334; Manin, P.: “Article 14”, pp. 335-340; todos estos autores se encuentran en: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.

25 Entre los autores que no admiten efectos jurídicos de las resoluciones, podemos citar a Weil, P.: “Towards Relative Normativity in International Law?”. En: *AJIL*, 3, 1983, pp. 416-147. Véase Garibaldi, O.M.: “The Legal Status of General Assembly Resolutions: Some Conceptual Observations”. Ginebra.

Unidas no son *per se* obligatorias para los Estados miembros, que, en principio, únicamente están obligados jurídicamente a considerarlas de buena fe. Pero ello no significa que todas las resoluciones carezcan de relevancia en el proceso de elaboración del derecho internacional”²⁶. Por su parte, el profesor J.M. Peláez Marón indica que “hay que subrayar que las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas participan, tanto en la generación o cristalización de normas, preparación o celebración de convenciones multilaterales colectivas”²⁷. Para Remiro Brotons, “las recomendaciones no son, ciertamente, irrelevantes. No lo son en el plano moral ni en el plano político, en el jurídico tienen que ser consideradas de buena fe por sus destinatarios [...] y pueden participar en ciertos procesos de producción normativa”²⁸. Asimismo, Gonzales Campos señala “que la organización no está dotada de poderes legislativos con respecto a los Estados miembros; la Carta no otorgó a la Asamblea General la Facultad de promulgar normas de derecho internacional obligatorias para los Estados sino, solamente, la facultad más limitada de hacer estudios y recomendaciones. En esa vía, el artículo 13 párrafo 1.a de la Carta indica que una de las funciones atribuida a la A.G. es la de ‘promover estudios y hacer recomendaciones’ a los fines de impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”²⁹. En esa orientación G. Garzón indica sobre el valor jurídico de las resoluciones, y deduce que las aportaciones doctrinales van a moverse, sobre todo, en dos direcciones: de una parte, algunos pondrán el acento en la posible vinculación de los Estados miembros a los actos en los que se ha concretado su intervención en la adopción de una determinada resolución; de otra, la mayor parte de la doctrina se centrará en la participación de las resoluciones, *qua* producto de la actividad de los Estados, en la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional del desarrollo y en la interpretación de la Carta³⁰.

En cambio, para el iusinternacionalista M. Bedjaoui, las resoluciones de la Asamblea General “tienen siempre valor obligatorio, con respecto a la organización y con respecto a los Estados donde puede surgir un problema, nacido de la voluntad política de los Estados, es precisamente en relación con su ejecución. Por consiguiente procede distinguir en la resolución su valor obligatorio, que es innegable, y su valor ejecutivo, que puede ser dudoso”³¹. En esa misma orientación, H. Gross escribe: “se ha llegado a comprender que ciertas resoluciones de la Asamblea General, [...] y teniendo en cuenta que pueden constituir una interpretación de la Carta hecha por el órgano más representativo de la Comunidad internacional, o tipificar una expresión declarativa de la existencia de una costumbre internacional poseen una fuerza innegable y un carácter obligante que no puede hoy ponerse en duda”³².

En síntesis, podemos decir en nuestra opinión, que cabe recordar que por ser las Naciones Unidas una organización internacional y la Carta un convenio internacional, no se imponen como una obligación pero sí se recuerda el deber de cooperar a los Estados miembros en función del principio de responsabilidad solidaria.

En el ámbito regional, la Unión Europea tiene su sustento en el derecho primario, los principios generales del derecho y los derechos fundamentales que se encuentran en los tratados constitutivos y sus modificaciones posteriores. Los tratados constitutivos después del Tratado de Lisboa (2007) vienen a ser el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Ambos constituyen los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea y tienen el mismo valor jurídico (Art. 1.3 TUE y 1.2 TFUE). En ese sentido, los acuerdos internacionales celebrados de acuerdo al artículo 47 del TUE, indican que “la Unión tiene personalidad jurídica”. El reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión, distinta de la de los Estados miembros, ha

26 Carrillo Salcedo, J.A. (1998). *Op. cit.*, p. 121.

27 Peláez Marón, J.M. (1987). *La crisis del Derecho internacional del desarrollo*. Córdoba, Universidad de Córdoba, p. 115.

28 Remiro Brotons, A. (1983). *Derecho Internacional Público, principios fundamentales*. Madrid, Tirant lo Blanch, p. 298.

29 Véase González Campos, J. y otros. (1992). *Curso de Derecho Internacional Público*. Quinta Edición. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, p. 61. También Pasil. (1979). *Proceedings of the 73rd Annual Meeting*. Bruselas, pp. 324-327.

30 Garzón Clariana, G. (1973). *El valor jurídico de las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Ginebra, R.J.C., Segunda Parte, p. 891.

31 Bedjaoui, M. (1979). *Hacia un nuevo orden económico internacional*. Salamanca/París, Sígueme/Unesco, p. 150.

32 Gros Espiell H. (1984). *El nuevo Orden Económico Internacional*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 94.; asimismo, véase Rey Caro, E.J. (1979). *La competencia legislativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Efectos jurídicos de las resoluciones*. AIHLADI, volumen 5, p. 123 y ss.

sido introducido por el Tratado de Lisboa (2007) y responde a una reivindicación histórica del parlamento Europeo³³ en el año 2001. Este reconocimiento (...) mejora la percepción de la Unión y su capacidad de acción, al facilitar la actividad política y contractual de la Unión a nivel bilateral y multilateral en la escena internacional, al igual que su presencia en las organizaciones internacionales (...). Gutiérrez Espada señala que la personalidad jurídica de la Unión puede, en efecto, facilitar la actividad contractual de la Unión con otros Estados y organizaciones internacionales sobre la base del derecho Internacional³⁴, y estos pueden ser acuerdos comerciales, acuerdos de asociación y acuerdos de cooperación al desarrollo (artículo 209 del TFUE). La Unión puede celebrar acuerdos con terceros países y organizaciones internacionales para la consecución de los objetivos relacionados con la cooperación al desarrollo.

3.2. Capacidad y competencia de la Unión Europea

Esta política de ayuda al desarrollo de la Unión, que empezó a configurarse con mayor amplitud en los años 80 y 90, ha sido afectada en los últimos años. Las razones han sido distintas y, entre ellas, destacan dos aspectos: la crisis interna y externa³⁵.

En el nivel interno, cabe reseñar, por un lado, la crisis interna en el que la Unión tiene conflictos no resueltos y que se habla desde una parálisis hasta incluso una ruptura de sus Estados miembros por continuar el proceso de integración; en cuanto al aspecto externo, casi siempre se da por intereses económicos y comerciales, ya que toda cooperación al desarrollo conduce a la promoción de determinadas políticas comerciales; y, finalmente, por la voluntad de participar en los compromisos de solidaridad con los países en desarrollo, tal es el caso en la esfera de los recursos financieros para el desarrollo. La Unión Europea, como ya señalamos, se integra al esfuerzo que realizan las instituciones multilaterales de financiación al

desarrollo³⁶. Con su participación y colaboración en el cumplimiento de sus compromisos en el ámbito multilateral, como se reconoce y asume el objetivo de Naciones Unidas de estimar el 0.7% del PBI para la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países miembros al Comité de Desarrollo (CAD) de la OCDE, así como su participación y colaboración en los distintos organismos internacionales que realizan acciones en materia de cooperación para el desarrollo, en este caso, la Organización de las Naciones Unidas.

Respecto a las metas, como ya señalamos, la Organización de las Naciones Unidas estableció el 0.7% del PBI como objetivo a alcanzar por los países desarrollados; es decir, que debería dedicarse ese porcentaje a la cooperación para el desarrollo. Estas resoluciones y estrategias que unieron en metas y objetivos comunes al conjunto muy diverso de los miembros de las Naciones Unidas permitieron un apogeo del diálogo norte-sur y el optimismo por el incremento de una Ayuda Oficial al Desarrollo en la Unión Europea, que muchas veces se vio afectado por la actual crisis internacional.

Es necesario recordar que, cuando se habla del 0.7% de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cifra se refiere al PBI de un país y no al 0.7% del presupuesto de una institución aunque, naturalmente, nada impide que se destine esa cantidad como gesto de solidaridad internacional. De otro lado, el 0.7% educa a la opinión pública con facilidad y lo hace en el campo de la solidaridad: solo se es solidario si se comparte incentivando la solidaridad humana; es decir, la conciencia social, casi desplazada en estos tiempos por el egoísmo individual (el de las personas y de los pueblos), que está empezando a resurgir en toda Europa.

Si bien es cierto, hasta antes de la crisis UE era el primer donante a la cooperación al desarrollo y el primer socio comercial para muchos países; sin embargo, como consecuencia de la actual crisis

33 Ver Mario Soto, Alfredo. (2011). Manual de Derecho de la Integración, Fondo Editorial de Derecho y Economía. Tucumán, Buenos Aires, la Ley, p.120.

34 Gutiérrez Espada, Cesáreo. (2012). La Unión Europea y su derecho. Madrid, Editorial Trotta SA, p.193.

35 Véase Ugarte Vega Centeno, Máximo (1994). "La cooperación como instrumento de la política exterior de España". En: Arco de Europa, 50. Córdoba, pp. 64 y 65.

36 Francisco Fernández Ordóñez en su calidad de Secretario de Comercio señalaba, al respecto: "España se ha incorporado plenamente a la comunidad de países donantes miembros del sistema financiero multilateral, al tiempo que ha ido poniendo al día sus mecanismos de ayuda bilateral que se reflejan en las cifras de la AOD proporcionada por España". Asimismo, "desde el séptimo periodo de sesiones de la Conferencia, ha pasado a ser miembro del Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de desarrollo, la Corporación Iberoamericana de inversiones y del Organismo multilateral de Garantía de Inversiones". Véase en Documento TD/352 (Vol. II) Actas del Séptimo Periodo de Sesiones, pp. 66-67.

internacional, la ayuda europea se verá limitada y todos están a la expectativa sobre las perspectivas financieras de la UE entre el 2014 y 2020 en la que se discutirá las partidas presupuestales para los siguientes siete años.

Sin embargo, la Unión Europea se plantea más ayuda como parte de los objetivos de Desarrollo del Milenio, es así que en el 2010, la ayuda al desarrollo proveniente de la UE ascendió a € 53,800 millones, que equivale un aumento de 4,5000 millones con respecto al 2009. Tres de los países del mundo que más contribuyeron financieramente son miembros de la UE y cuatro de ellos ya han donado un 0.7% de su renta bruta a la ayuda al desarrollo. Sin embargo, a escala de la UE, esa cifra es del 0.43%, por lo que todavía es preciso un esfuerzo colectivo sustancial para alcanzar el objetivo del 0.7% antes del 2015³⁷.

Actualmente, las disposiciones de la UE en materia de cooperación al desarrollo están tomando más conciencia de lo útiles que resultan sus acciones de cooperación; asimismo, la Unión Europea es también consciente de que la contribución puede ser mucho mejor para lograr el cumplimiento de los objetivos que se plantea como organización regional de integración, respecto a sus relaciones exteriores.

En el contexto actual de las relaciones internacionales, la UE, con sus características propias, se sitúa con una altísima influencia en la escena internacional, lo que lleva a ser prioridad a sus intereses a corto, mediano y largo plazo, y tiene –actualmente distintas lecturas en los terceros países; es decir, según se haya podido establecer con cada uno de ellos relaciones de tipo económico, diplomático, cultural o estratégico.

Es de mencionar que todavía existen algunas limitaciones como la falta de interés muchas veces en cuanto a las prioridades, la asignación de recursos, los instrumentos y la organización general de acciones de cooperación, sumado a esto se indica que todavía no ha tomado forma ciertas disposiciones del Tratado de Lisboa, que reglamentan la política exterior comunitaria y que tiene mucha relación en la forma y manera en la que se dispone la ayuda al desarrollo; en otras palabras, cómo debe ser gastados y administrados estos recursos. Sumado a esto la preocupación de los intereses comerciales y los exigentes problemas

de seguridad, así como las alianzas geopolíticas, tendrán una influencia considerable en el apoyo económico a la cooperación al desarrollo. Sin duda quedan muchas interrogantes, entre ellas: ¿cuál será el futuro de la cooperación europea al desarrollo?

Asimismo, podemos afirmar, que la época en que vivimos nos exige nuevos conceptos: ningún mecanismo de cooperación dará resultados positivos a menos que responda a conceptos como la paz, la seguridad, el nuevo orden económico internacional y la cultura universal de los derechos humanos que se concibe solamente en un ámbito democrático de derecho. Un principio democrático que actúe no solo como sistema político, sino también como valor compartido en un Estado de Derecho que viene a ser la expresión jurídico-política de una civilización, más o menos desarrollada. Del respeto de los países en desarrollo a estos principios fundamentales dependerá el futuro de una mejor ayuda oficial al desarrollo.

CONCLUSIONES

1. Entendemos la Ayuda al Desarrollo como la transferencia de recursos del norte hacia al sur con el objetivo de reducir la pobreza y promover el desarrollo humano sostenible de los países menos desarrollados.
2. Los cambios en la escena internacional de las relaciones económicas internacionales plantean una nueva realidad en las relaciones norte-sur. De esta forma, se van creando en los países desarrollados y en los que están en vías de desarrollo, condiciones para una cooperación eficaz dentro de un marco jurídico internacional; en ese sentido, todo Estado que guíe su conducta externa sobre la base del derecho internacional tiene que estar acompañado de iniciativas en la búsqueda no solo de la paz, sino también de la cooperación y ayuda al desarrollo.
3. Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas reflejan la falta de valor jurídico vinculante en materia de ayuda al desarrollo, así como las diferencias propias de una sociedad internacional heterogénea. Dada esta evidencia, después de más de cuatro decenios de la Resolución 2626 (XXV) de la AGNU, el resultado es decepcionante y espe-

³⁷Véase, Unión Europea. Desarrollo y cooperación, en europa.eu/pol/dev/index_es.htm

ranzador al mismo tiempo. Decepcionante, ya que entre 1960 y 2012 se ha duplicado la desigualdad entre los países ricos y los países pobres, y son pocos los países que han podido alcanzar la meta del 0.7% de ayuda del norte al sur. Y esperanzador, porque, en su mayoría, los países desarrollados están tomando más conciencia y orientando sus políticas de cooperación y ayuda al desarrollo sobre la base de las resoluciones de las Naciones Unidas. Se pretende que la prestación de asistencia por medio de las instituciones multilaterales llegue a ser una norma en lugar de una excepción.

4. Sin embargo, el punto débil de la situación actual es la dispersión, como consecuencia de la persistencia de problemas de articulación y coordinación relativos al enfoque de los problemas de desarrollo que desborda el marco jurídico de cooperación política y ayuda al desarrollo en la mayoría de los países miembros del CAD-OCDE y la Unión Europea.
5. El reto existió y existe antes y después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, y ahora el Tratado de Lisboa. Para los Estados miembros, la ayuda al desarrollo se puede contemplar desde diferentes planos: en el interno, el 0.7% no es un problema complejo y plural, como pretenden dar a entender algunos sectores. De un lado, la UE ha reconocido su compromiso con las Naciones Unidas, y por lo otro, la toma de conciencia de este hecho por la mayoría de los colectivos y organizaciones de la sociedad ya es un buen paso hacia el logro de este porcentaje. Asimismo, la ausencia de una coordinación adecuada entre las instituciones oficiales de los Estados miembros en sus distintos niveles (regionales, autonómicas, locales) y otros agentes de la cooperación y ayuda al desarrollo, refleja la carencia de una norma de cooperación internacional que establezca el régimen jurídico de todas las materias relacionadas con la cooperación para desarrollo, ya que los tratados constitutivos iban destinados a los Estados miembros y no miraban que las regiones pudieran participar en la formación de actos jurídicos de la Unión.
6. En el plano externo, la cooperación al desarrollo se fue acrecentando tanto cualitativa como cuantitativamente en la década pasada. Aunque existan todavía dificultades en este

tema para resolver estos problemas, se busca una mayor convergencia y coordinación en el cumplimiento de las directrices sobre cooperación al desarrollo de los organismos internacionales en materia de cooperación, así como una mejor coordinación con otros donantes internacionales en la búsqueda más estable y equitativa de un nuevo orden internacional.

7. La cooperación internacional necesita una nueva lectura a sus modelos teóricos de intervención, por lo mismo que no tiene una definición ni unos objetivos únicos, precisos, y a que casi siempre se recurre de diferentes maneras para referirse a una misma situación como cooperación internacional, cooperación norte-sur, ayuda oficial al desarrollo (AOD), entre otros.
8. En este contexto, consideramos un deber de solidaridad de los países desarrollados llevar una política de desarrollo. Y, por último, afirmamos que la dimensión de la ayuda al desarrollo ha contribuido, sin duda, a reforzar la creciente interdependencia en el mundo que acabará exigiendo más compromisos en esa relación asimétrica norte-sur.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán Honrubia, Victoria. (1994). "La cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico y social". En: *Manual de Díez de Velasco*. Madrid, Tecnos.
- Bedjaoui, M. (1979). *Hacia un nuevo orden económico internacional*. Salamanca/París, Sígueme/Unesco.
- Bennani, M. (1985). "Article 10". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Castañeda, Jorge. (1967). *Valor Jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*. México D.F., Edit. Colegio de México.
- Carrillo Salcedo, J.A. (1998). *El Derecho internacional en un mundo en cambio*. Madrid, editorial, Tecnos.
- Cassan, H. (1985). "Article 11, paragrafe 2 et 3". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.

- Cot. J.P. y Pellet, A (1985). Article de nations unies, en *la Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Daudet, Y. (1985). "Article 13, paragrafe 1.a". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Garibaldi, O.M. (1979). *The Legal Status of General Assembly Resolutions: Some Conceptual Observations*. PASIL, Proceedings of the 73rd Annual Meeting.
- Garzón Clariana, G. (1973). *El valor jurídico de las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Ciudad, R.J.C.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo. (2012). *La Unión Europea y su derecho*. Madrid, Editorial Trotta SA.
- Granell, Francisco. *La Política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. Bruselas.
- Gros Espiell H. 1985 *l nuevo Orden Económico Internacional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- González Campos, J. y otros. (1992). *Curso de derecho internacional público*. Quinta Edición. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Mangas Martín, A. (1992). *Tratados de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*. Madrid, Tecnos.
- Maurtice, M. (1985). "Article 13, paragrafe 1.b y Article 13, paragrafe 2". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Manin, P. (1985). "Article 12, paragrafe 1". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Manin, P. (1985). "Article 14, paragrafe 1.a". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Rey Caro, E.J. (1979). *La competencia legislativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Efectos jurídicos de las resoluciones*. Volumen 5. AIHLADI.
- Remiro Brotons, A. (1983). *Derecho Internacional Público, principios fundamentales*. Madrid, Tecnos.
- Peláez Marón, J.M. (1987). *La crisis del Derecho internacional del desarrollo*. Córdoba, Universidad de Córdoba.
- Peláez Marón, J.M. (1992). "Desarrollo económico, seguridad internacional y conservación del medio ambiente". En: *Revista de Derecho Industrial*. N°41. España, Editorial Universidad de Córdoba.
- Peláez Marón, J.M. (1993). "Deuda externa y principios de Derecho Internacional Público". En: *Hacia un nuevo orden institucional y europeo, Homenaje al profesor Díez de Velasco*. Madrid, Tecnos.
- Smouts, M.C. (1985). "Article 12, paragrafe 2". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Pipart, A. (1985). "Article 11, paragrafe 4". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Thierry, H. (1985). "Article 11, paragrafe 1". En: *La Charte de Nations Unies*. París/Bruselas, Economica-Bruylant.
- Ugarte Vega Centeno, Máximo (1991). "Reflexiones sobre el presente y el futuro de la ayuda oficial al desarrollo de la C.E. a América Latina". En: *Cuestiones Actuales de Derecho Comunitario Europeo*. España, Editorial Universidad de Córdoba.
- Ugarte Vega Centeno, Máximo. (1994). "La cooperación como instrumento de la política exterior de España". En: *Arco de Europa*. N°50. Córdoba, editorial, universidad de Córdoba- España
- Weil, P. (1983). "Towards Relative Normativity in International Law?". En: *AJIL*. N°3.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

- La Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945.
- Naciones Unidas. Documento TD/352 (Vol. II). Actas del Séptimo Periodo de Sesiones, pp. 66-67.
- Resolución de las Naciones Unidas N°119 (II) de 31 de octubre de 1947.
- Resolución de las Naciones Unidas N°198 (III) del 04 de diciembre de 1948

- Resolución de las Naciones Unidas N°306 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 16 de noviembre de 1949.
- Resolución N°1515 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 15 de diciembre de 1960.
- Resolución 1710 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 19 de diciembre de 1961. Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Resolución N°35/56, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 05 de diciembre de 1980. Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Resolución N°45/199, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 19 de diciembre de 1961. Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Resolución N°3210 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 01 de mayo de 1975, resoluciones que han formulado el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).
- Resolución N°3202 (S-VI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 01 de mayo de 1975, resoluciones que han formulado el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).
- Tratado de la Unión Europea (1992). En: *R.I.E.*, volumen 19, N° 1.
- “Unión Europea. Desarrollo y Cooperación”. En europa.eu/pol/dev/index_es.htm
- EU Reporto in Millenium Development Goals. (2005). *EU Contribution to the review of the MDGs at the UN 2005 High Level Evento*. Brusels, Commission Staff Working Document, 12 de abril.