
INTERROGANTES SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. LUCES Y SOMBRAS EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

ENARA ECHART MUÑOZ
Y JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

RESUMEN

Con la mirada puesta en el próximo referéndum en torno al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que tendrá lugar en febrero de 2005, este artículo pretende ofrecer una reflexión en torno a la política europea de cooperación para el desarrollo y a las perspectivas que abre la Constitución.

ABSTRACT

Looking ahead to the forthcoming referendum over the treaty that establishes a European Constitution, and that shall take place in February 2005, this article intends to give an overall look at European co-operation politics for development and the opportunities that the Constitution may open.

* Enara Echart es investigadora del IUDC y doctoranda en Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, y José Ángel Sotillo es Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

RÉSUMÉ

En ayant présent le prochain référendum autour du Traité qui établit une Constitution pour l'Europe, qui aura lieu en Espagne en février 2005, cet article prétend réfléchir sur la politique européenne de coopération au développement et les perspectives qui s'ouvrent avec la Constitution.

Introducción

España va a ser el primer país de la Unión Europea en el que sus ciudadanos tengan la oportunidad de pronunciarse en referéndum, el 20 de febrero de 2005, sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Es una buena ocasión para hacer análisis, en el contexto de ese paso en la integración europea, del estado actual de su política de cooperación para el desarrollo y de las perspectivas que abre la Constitución.

El objetivo de estas páginas es, más allá del debate planteado sobre diversas implicaciones y efectos de la Constitución, ofrecer una reflexión que ayude a quienes, cara a la convocatoria del 20 de febrero, consideren imprescindible que una de las aportaciones que puede hacer la Unión Europea sea la de cumplir con su papel de actor protagonista en la consecución del desarrollo internacional.

Tarea complicada pues brillan por su ausencia, por lo menos hasta el momento, la difusión pública de la Constitución, las campañas de información que promuevan la participación ciudadana y los debates no circunscritos a expertos o a círculos políticos. El Gobierno español ha hecho una fuerte apuesta por el sí en el 20-F, pero tendrá que diferenciar su opción como Gobierno –con el respaldo de su partido, el PSOE, y del Partido Popular– de una campaña institucional que permita la discusión de opciones diferenciadas.

Situación complicada cuando, al redactar estas líneas se produce una coincidencia entre el inicio de la potente campaña institucional (incluida la página web www.constitucioneuropea.es) por el sí, que avalan, entre otros, el PSOE y el PP, y las distancias cada vez mayores entre ambos partidos políticos, especialmente en materia de relaciones exteriores. Distancias que se comprueban en las relaciones con los Estados Unidos (ausencia del embajador de Estados Unidos en los actos del 12 de octubre, la llamada de Zapatero a Bush para felicitarle por su reelección que éste no responde, vuelta al discurso del

antiamericanismo, ...), en los asuntos con Cuba (el accidentado viaje del responsable de relaciones internacionales del PP Javier Moragas a la isla; el cambio en la posición española expresado por el embajador Zaldívar en su discurso del 12 de octubre, marcado por el diálogo con el gobierno cubano, que, a su vez, ha manifestado su buena disposición a reanudarlo) y, por último, las acusaciones del ministro Moratinos sobre las implicaciones del gobierno de Aznar en el golpe de Estado contra el presidente Hugo Chávez en Venezuela, el 11 de abril de 2002, precisamente cuando Chávez está de visita en España. Desde el PP se ha pedido la cabeza de Moratinos, amenazando con la ruptura del diálogo con el Gobierno. El frío ha hecho su presencia no sólo como corresponde a esta estación, sino que se ha instalado en las relaciones entre los dos principales partidos políticos, poniendo en cuestión su hermandad a la hora de pedir el sí a la Constitución Europea. De hecho, en la presentación de la *web* de la Constitución, el 26 de noviembre, a la que acudió el ministro Moratinos, no se contó con representación del PP.

La Unión Europea ¿en crisis?

En momentos donde el grado de confusión es bastante elevado, conviene hacer un pequeño ejercicio de reflexión para establecer con cierta claridad los puntos de partida. La Unión Europea es el resultado de un proceso de integración entre Estados europeos que, de forma voluntaria y democrática, transfieren gradualmente sus competencias a instituciones comunes; es el resultado del método Monnet –hecho público por la declaración Schuman, el 9 de mayo de 1950- que tenía como objetivo crear solidaridades de hecho. Pero además es un proceso donde se combinan intereses gubernamentales de cada uno de los Estados miembros con el interés de la propia Unión Europea, aunque en ocasiones se produce un conflicto de intereses donde tiende a prevalecer el poder de los Estados miembros, especialmente de los más poderosos e importantes. Las propuestas para flexibilizar el Pacto de Estabilidad –dado su incumplimiento por algunos de esos Estados- es bastante elocuente.

Ese proceso utilizó el método de trabajo económico sin descartar que el objetivo final es la unión política, colofón de esa frase que recorre todo el proceso: crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa o, como dice ahora el Tratado “Convencidos de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común”. De ahí que la divisa europea sea “Unida en la diversidad”.

Ese método funcionalista puso el énfasis en la integración de las economías, de ahí que durante mucho tiempo una de las partes de la construcción europea, el mercado común, se confundiera con el todo, la propia integración en otros ámbitos. Corolario de los propios sistemas económicos de los países que ponen en marcha el proceso, se pretenderá una economía de mercado a escala europea, basada en el principio de competitividad y de libre competencia que, en buena medida, facilitaba que las empresas más preparadas aumentaran su volumen de negocios y que, en cambio, no hubiera prácticamente nada en lo relativo a la Europa social, para la que todo eran trabas. No es extraño que se extendiera el dicho de que lo que se estaba construyendo era la Europa de los mercaderes. Circunstancias que, con el paso del tiempo y en distintos tratados, se han intentado remediar, con mayor o menor éxito. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa incluye una Sección (artículos III-203 a III-208) dedicada al empleo. El esfuerzo deberá ser considerable pues los objetivos definidos en la Estrategia de Lisboa el 23 y 24 marzo de 2000 (en la que se prevén objetivos como hacer de la economía europea la más próspera del planeta, la más avanzada en la sociedad del conocimiento y el pleno empleo para 2010), están lejos de ser cumplidos, sus resultados a medio plazo han sido calificados como decepcionantes; a la vista de esos resultados el Consejo Europeo, de 4 y 5 noviembre, ha vuelto a ponerlo en la agenda europea, con la pretensión de revitalizar dicha Estrategia ya con la UE ampliada.

Antes de llegar a examinar esa situación de crisis con la que encabezamos esta parte, conviene repasar algunas de las claves del proceso de integración que marcan la gran transformación que ha experimentado Europa en los últimos años, tras arrastrar siglos y siglos de guerras y conflictos (que, por cierto, no han desaparecido del escenario europeo). Podríamos diferenciar tres itinerarios:

- el que lleva del Tratado de París (18 de abril de 1951), por el que nace la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, pasando por los Tratados de Roma, Acta Única Europea, Tratados de Maastricht, Amsterdam, Niza, hasta llegar al Tratado firmado en Roma el 28 de octubre
- el que lleva de la Europa de los 6, la llamada “pequeña Europa”, compuesta por Alemania, Francia, Italia y los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), hasta la Unión Europea de los 25, tras la quinta ampliación por la que se incorporan, desde el 1 de mayo de 2004, diez nuevos Estados, muchos de ellos pertenecientes a la antigua Europa central y oriental. Sin olvidar que el proceso de incorporaciones no acaba aquí, sino que hay países que demandan su ingreso, incluyendo a Turquía.
- el que lleva de la posición de dependencia de Europa en el contexto de la Guerra Fría a la aspiración a convertir la Unión Europea en un actor global.

Llegamos así a nuestros días, donde casi simultáneamente coincidían dos episodios que sacan a la luz alguna de las contradicciones en las que vive el proceso de integración europea. El 29 de octubre se firma en Roma, por los representantes de los 25 Estados miembros, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; dos días antes, el presidente de la Comisión Europea, Durao Barroso renuncia a presentar a votación ante el Parlamento Europeo su colegio de comisarios, ante las críticas formuladas contra alguno de sus candidatos, especialmente el italiano Rocco Butiglione, por sus comentarios sobre los homosexuales y las madres solteras. Tanto Barroso como Butiglione habían sido “aprobados” por los Gobiernos de esos mismos 25 Estados. Tras ese primer intento frustrado, la nueva Comisión Barroso supera la prueba de su aprobación por el Parlamento Europeo el 18 de noviembre, para comenzar sus actividades desde el día 22.

Esta crisis quedó reflejada también, meses antes, por la escasa participación en las elecciones europeas de 13 de junio (en las que sólo votó el 45,5% del electorado, siendo más llamativo el dato de que sólo lo hiciera el 26,4% del electorado de los nuevos Estados miembros), muestra del fracaso que ha tenido el intento de acercar la Unión Europea a los ciudadanos (que era uno de los objetivos de la Declaración de Laeken). En efecto, esta declaración proponía: 1) acercar Europa y sus instituciones a los ciudadanos; 2) simplificar el funcionamiento comunitario; y 3) dotar de más peso a la Unión en el exterior. Si bien los tres puntos tienen gran importancia, ya sea para la democratización de un proceso que ya se venía viendo como únicamente económico y alejado de los ciudadanos, como para simplificar el enorme aparato burocrático en que se había convertido la Unión, con un reparto de competencias más claro y una simplificación de sus instrumentos, en este artículo nos centraremos en el tercero, que se propone dar más protagonismo a la Unión Europea dentro del marco de la globalización, con un modelo que se pretende diferente al de los Estados Unidos. Es este tercer punto el que dará lugar a la definición de la política de cooperación para el desarrollo recogida en la Constitución.

No es la primera vez, ni será la última, que la Unión Europea viva un momento de crisis, si nos acogemos a su acepción como mutación importante en el desarrollo de procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales. Cómo olvidar la “crisis de la silla vacía” cuando Francia abandonó su representación en la vida comunitaria, tras la ruptura de las negociaciones sobre el mercado común agrícola, el 30 de junio de 1965. Episodio que ya entonces demostró las tensiones entre lo comunitario y lo gubernamental, con clara victoria de este último como quedó reflejado en el Acuerdo de Luxemburgo, de 29 de enero de 1966. Esa dinámica adquiere hoy un protagonismo mayor, ya que hemos pasado de la pequeña Europa, la Europa de los Seis, a la Unión

Europea de 25 Estados miembros, donde las opciones sobre qué tipo de unión son lógicamente divergentes en muchos aspectos.

Pero el 29 de octubre de 2004 pasará a ser considerada otra fecha histórica, a la espera de cómo se vaya produciendo el proceso de ratificaciones. ¿Qué aporta el Tratado que establece una Constitución para Europa? Para el secretario de organización del PSOE, José Blanco, ese texto convierte a la Unión Europea en la primera democracia transnacional de la historia; afirmación que convendría matizar en la medida en que, desde 1979, los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión tienen la posibilidad de elegir a sus representantes ante el Parlamento Europeo (lo cual se puede matizar a su vez dado el escaso papel de esta institución, ya que, como bien señala Pedro Paricio, “la participación del ciudadano no se articula sobre el órgano que ejerce la dirección política sino en relación con una Cámara que desempeña una función de carácter secundario”¹). En todo caso, la afirmación se recogía del texto de un europeísta convencido, el prof. Aldecoa: “Esta constitución es, ante todo, la Constitución de la primera democracia transnacional de la historia, expresión de la sociedad internacional de la globalización y del mundo al que vamos. Por ello, no cabe duda que esta Constitución se ha redactado no con los ojos puestos en el ayer sino con los del mañana, el mundo globalizado del futuro que demanda cada vez más integración”². Otro europeísta convencido, José Vidal-Beneyto, nos recuerda en cambio los déficits que tiene ese texto.

Es innegable que el texto es fruto del consenso y, por tanto, tiene que contentar a casi todo el mundo, disgustando a su vez a otra parte. También obedece a una dinámica de cambios para adaptar la integración europea a las nuevas realidades –de la propia región y del mundo globalizado– que tratados anteriores (Maastricht, Ámsterdam, Niza), dejaron sin resolver. Fue precisamente el Tratado de Niza, el 26 de febrero de 2001, quien abrió el proceso: en la Declaración 23 se trataba el futuro de la Unión, con la apertura de un debate que implicara a las instituciones de la Unión, a los Estados miembros y candidatos, y además abierto a todos los sectores políticos, económicos, académicos y sociales europeos. A pesar de la apuesta por el método de la convención, lo cierto es que recibió fuertes críticas de intergubernamentalización, dada la escasa participación real de la sociedad civil. Por otra parte, por ejemplo en España, las iniciativas ciudadanas en torno al debate de la convención,

1. PARICIO AUCEJO, Pedro: *Unión Europea y sociedad civil*. Valencia, Universidad Cardenal Herrera-CEU, 2002, p.125

2. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (ed.): *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid, Biblioteca Nueva / Real Instituto Elcano, 2004. La frase figura en los Comentarios preliminares, p. 85.

como la Consulta Social Europea³, quedaron, cuando menos, silenciadas. La Declaración de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, fija la composición y el mandato de la entidad que va a preparar la reforma, la Convención Europea, con la mirada puesta en la Conferencia Intergubernamental convocada para 2004. La Convención, presidida por Giscard d'Estaing, comenzó sus trabajos el 27 de febrero de 2002, finalizando su tarea con la aprobación por consenso del texto el 13 de junio de 2003 (aunque sus trabajos se ultimaron el 10 de julio). Del método de trabajo de la Convención se pasa al intergubernamental, donde hay que destacar el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas, de 12 de diciembre de 2003, en el que España y Polonia tuvieron un papel importante. Entre otras cuestiones, el cambio de Gobierno en España tras las elecciones del 14 de marzo, supone la revisión de la opción europea española, que se hace visible cuando el Consejo Europeo de Bruselas, de 17 y 18 de junio de 2004, lograba finalmente el acuerdo sobre el texto de la Constitución, que se firmó el 29 de octubre.

Se abre ahora el largo, complejo y complicado asunto de la ratificación para que entre en vigor. No está de más recordar que el texto que rige actualmente, desde el 1 de febrero de 2003, es el Tratado de Niza, que pospuso al 1 de noviembre de 2004 la vigencia para el nuevo proceso de toma de decisiones, tras la incorporación de 10 nuevos Estados el 1 de mayo.

En el caso español, tras el anuncio de la fecha del referéndum para el 20 de febrero, donde se podrá responder a la pregunta “¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?” y el respaldo parlamentario mayoritario a favor del sí, se han abierto algunas dudas con respecto al proceso. Se abre el debate sobre si el Gobierno tiene la obligación de elevar una consulta al Tribunal Constitucional acerca de las posibles discrepancias entre el artículo 1-6 del Tratado y el 9.1 de la Constitución Española; así lo había pedido (“es conveniente”) un informe del Consejo de Estado de 21 de octubre. En el primer caso, el artículo 1-6 trata del Derecho de la Unión y establece que “La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”; mientras que el 9.1 de la Constitución española dice que “Los ciudadanos y los poderes

3. La Consulta Social Europea es una iniciativa surgida hace dos años con el objetivo de fomentar la democracia participativa, crear redes, fomentar las luchas sociales y sensibilizar a la sociedad sobre la falta de libertad y democracia, con el fin último de transformar la sociedad. Busca un trabajo en común de las diferentes redes sociales, con una primera fase de Consultas Populares, en la que se debate acerca de la democracia y sus efectos sobre la ciudadanía, en cuatro áreas de trabajo: guerra global y otras formas de violencia, economía, democracia social y libertades civiles y ecología y medio ambiente. El objetivo último era realizar una Consulta física en junio del 2004, coincidiendo con las elecciones europeas. Ver www.consultaeuropea.org o www.nodo50.org/cse-madrid

públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. En respuesta a una pregunta de Gaspar Llamazares, de IU, formulada en la sesión de control el 3 de noviembre, en relación al cambio de postura del Gobierno para enviar el texto del Tratado a consulta del Tribunal Constitucional, el presidente Zapatero contesta que “este Gobierno no se siente incómodo en lo que representa el arte de rectificar”.

Hay que recordar que la Constitución española se cambió el 27 de agosto de 1992, por primera y única vez hasta la fecha, para adecuar un texto de la Unión, incluyendo en el artículo 13.2 las palabras “y pasivo”, para permitir elegir y ser elegidos en las elecciones al Parlamento Europeo a todos los ciudadanos de la Unión. Y que el artículo 93 permite la cesión de competencias (“Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”); a partir de su incorporación a las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, España acepta y debe aplicar esa regla de oro que es la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno. Por su parte, el referéndum está regulado por el artículo 92, que en su punto 1 dice “Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos”, y en el 2 “El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados”. Consideramos oportuno subrayar dos cuestiones: a) el carácter consultivo de la consulta, lo que, por supuesto, no le resta valor aunque sí pone en cuestión sus consecuencias, si son negativas, para quien lo propone con una opción ya decidida ¿Se ha olvidado el amenazador “¿y quién gestionará el no?” pronunciado por el entonces presidente Felipe González antes del referéndum sobre la OTAN, el 12 de marzo de 1986?; no se establece ningún porcentaje de votación para que ésta sea tenida en cuenta -¿cuál podría ser el mínimo?-, algunos políticos barajan la cifra del 35% como buena.

Más allá de las cuestiones jurídicas y procedimentales, creemos que es necesario un debate a fondo sobre las consecuencias que tiene para los europeos, y para el resto del mundo, un texto de tanta importancia.

Del debate tampoco van a escapar hechos relevantes como el posible apoyo español a una flexibilización del Pacto de Estabilidad (cuyos mayores incumplidores son Francia y Alemania), a cambio de una mayor comprensión hacia España en la cuestión de los dineros. La Comisión Europea estableció en febrero unas perspectivas financieras para el período 2007 a 2013 en las que España perdería el 30% de los fondos regionales y de cohesión que ahora recibe, y que equivalen a unos 8.000 millones de euros al año, a

raíz de la incorporación de los nuevos socios desde el 1 de mayo. Conseguir el objetivo de un período transitorio para ir reduciendo gradualmente el volumen de esas ayudas será un elemento importante a tener en cuenta para que la gente se pronuncie el 20 de febrero.

La cooperación para el desarrollo en el Tratado de la Constitución europea

Sin duda la Unión Europea acapara una larga experiencia en su política de cooperación para el desarrollo, luchando también en este ámbito por tener un lugar propio, aunque con carácter complementario al de los Estados miembros.

La cooperación para el desarrollo puede jugar un papel importante en el proceso de fortalecimiento de la Unión Europea en la escena internacional, partiendo de la idea de una nueva *potencia civil*, con un modelo diferente del de EEUU, en la medida en que se diseñe como proyección exterior de unos valores y principios que rigen en el interior de esa Europa social, mediante un principio de solidaridad. En efecto, pocos dudan ya de que la estabilidad y la seguridad tienen mucho que ver con el desarrollo (ampliando la tradicional perspectiva militarista), y en este ámbito Europa se erige en actor principal. Las limitaciones a este respecto se relacionan con la eterna dificultad de conseguir una política común en el ámbito exterior (siendo ésta un requisito esencial para aumentar el peso de la Unión en el mundo), así como con la todavía importante vinculación de la política de cooperación a intereses económicos y comerciales europeos.

Pero sería inútil profundizar en este terreno sin tener en consideración el conjunto de las relaciones exteriores de la Unión Europea, donde siempre encontramos al gran actor de las relaciones internacionales, Estados Unidos. Frente a la convicción de la fuerza que demuestra en los últimos años la administración estadounidense bajo el mandato de George W. Bush, la Unión Europea opta, con más voluntad que acierto por el momento, por la fuerza de la convicción. Ese es el sustrato de la *Estrategia europea de seguridad*, adoptada en Bruselas, el 12 de diciembre de 2003, con el sugestivo título de “Una Europa segura en un mundo mejor”, que refleja de esta forma los desafíos mundiales: “El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad. Las corrientes comerciales y de inversión, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia han supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para

muchas personas. Otras, en cambio, perciben la mundialización como fuente de frustración y de injusticia. Esta evolución ha aumentado asimismo las posibilidades de intervención de los grupos no estatales en los asuntos internacionales. Pero también ha incrementado el grado de dependencia de Europa respecto de una infraestructura interconectada en ámbitos como el transporte, la energía o la información, aumentando por ende su vulnerabilidad”. Para continuar con esta afirmación: “En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad causan indecibles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de inseguridad ... La seguridad es una condición necesaria para el desarrollo”.

A pesar de ese énfasis, no hay que olvidar el efecto que provocaron los atentados del 11 de Septiembre y la llamada a filas generalizada para centralizar en la lucha contra el terrorismo buena parte de la actividad internacional. Es innegable que la cooperación contra el terrorismo debe ser objetivo prioritario para quienes defiendan la paz y la democracia, pero hemos visto los riesgos de supeditar toda política a ese objetivo, especialmente cuando para ello se decide invadir un país. Los Estados europeos –y la propia Unión- no han podido escapar a esta espiral, de manera que, como señala el Informe Internacional sobre el Progreso hacia la Erradicación de la Pobreza y el Logro de la Equidad de Género⁴: “La integración de todas las políticas bajo la consigna principal de la seguridad puso en riesgo la independencia de las políticas de cooperación con el desarrollo y de ayuda humanitaria. Las misas están cada vez más subordinadas e integradas a los objetivos de seguridad exterior y política de defensa. Un primer paso dado en este sentido fue la repentina inclusión en junio de 2002 del Consejo de Desarrollo en el nuevo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, lo cual coordinaría las acciones internas y externas en ‘la lucha contra el terrorismo’”.

Para actuar en este ámbito, la Unión fijó como el principal objetivo de la política de desarrollo de la Comunidad “reducir la pobreza, para llegar a eliminarla con el tiempo. Este objetivo implica apoyar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, fomentar la integración progresiva de los países en desarrollo en la economía internacional y querer luchar contra las desigualdades existentes”. Todo ello sobre la base del fomento de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la buena gestión de los asuntos públicos. Así lo recoge la Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea (10 de noviembre de 2000).

4. Social Watch Informe 2004: Miedos y miserias. Obstáculos a la seguridad humana. Capítulo dedicado a “Unión Europea: seguridad versus seguridad humana”, p. 37.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se reafirma en esos principios y objetivos. Así, el artículo 1-3.1 dice que “La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”. El punto 2 afirma que “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”. En la Parte III, “De las políticas y el funcionamiento de la Unión”, Título V, “Acción exterior de la Unión”, se incluye el Capítulo IV “Cooperación con terceros países y Ayuda Humanitaria”, que abarca la cooperación para el desarrollo; la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países; y la ayuda humanitaria.

También la Unión Europea, en el ámbito del desarrollo, ha ido más por delante en sus palabras que en sus hechos y a pesar de infinidad de textos y documentos sigue manteniendo los principales déficit que la caracterizan: falta de coherencia, complementariedad y coordinación. Estos déficit, de hecho, fueron el núcleo central del Informe final del Grupo de Trabajo VII: “Acción Exterior”⁵, recomendando frente a ellos:

- La necesidad de una clarificación del objetivo y el cometido de esta política, de cara a una mayor coherencia y eficacia, así como una simplificación y mejora de los instrumentos con los que cuenta la política de cooperación para el desarrollo, a través sobre todo de programas estratégicos.
- La erradicación de la pobreza se entiende como objetivo fundamental de esta política, sobre todo en los países con bajos ingresos. Señala asimismo la importancia de la promoción y el respeto de los derechos humanos. Estos objetivos deberían centrar los recursos y estrategias de este ámbito.
- Resalta las limitaciones derivadas de la falta de una posición común en torno a esta política, que daría más peso a la Unión (si sus aportaciones y las de los estados miembros se sumaran, representarían el 55% de la Ayuda Oficial al Desarrollo mundial), por ejemplo en las organizaciones internacionales, y mejoraría la eficacia de la ayuda, evitando el solapamiento de actividades.
- De cara a la coherencia, presentan los objetivos de la política de cooperación como objetivos generales de la acción exterior, por lo que figuran en el capítulo primero de este título. Resaltan además la necesidad de

5. Informe final del Grupo de Trabajo VII: “Acción Exterior”, de 16 de diciembre de 2002 (CONV 459/02)

coherencia entre esta política y el resto de políticas de la Unión, tanto externas como internas

- Apoya la integración del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto comunitario, que debería ir acompañada de una mayor eficacia de los programas de desarrollo y no supondría una disminución de fondos dedicados a los países ACP.

Además de estas recomendaciones generales, algunos puntos contaron con numerosas propuestas. Por ejemplo, en relación al artículo III-213, se demandaba la incorporación de una referencia al principio de partenariado como base de la política de cooperación, en función de la igualdad de los socios, así como de la apropiación de las estrategias de desarrollo por los países y poblaciones receptoras, y a la participación para potenciar la integración de todos los sectores de la sociedad, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil. Estos principios suponen uno de los valores añadidos de la política de cooperación para el desarrollo comunitaria, en sus acuerdos más avanzados, como el de Cotonú, y resultan indispensables para el diseño de una política coherente con los valores de la Unión. Por ejemplo, la participación de la sociedad civil constituye un factor clave en los procesos de democratización, y se potencia desde diferentes programas de la Unión, por lo que debería reforzarse incluyéndola en el proyecto de constitución.

En cuanto a las aportaciones del foro de la sociedad civil, cabe señalar algunas generales, como la necesidad de que los valores de la Unión ocupen un lugar central tanto en sus políticas internas como externas. Piden en este sentido un énfasis especial en temas como los derechos humanos, la igualdad de género (que por otra parte no se cita) o el diálogo con la sociedad civil como algo institucionalizado, incorporándolo al tratado (que se echa en falta en este punto)⁶, así como la incorporación de la erradicación de la pobreza como objetivo principal, cosa que sí se consiguió.

A pesar de la importancia que tiene la política de cooperación para el desarrollo de cara al papel que puede jugar la Unión en la escena internacional, como pilar y valor añadido de su acción exterior, lo cierto es que no ha conocido grandes cambios respecto a los tratados anteriores, más allá del intento de simplificación. Además, ese modelo sigue anclado en concepciones tradicionales, que no incorporan los avances que se habían dado en este ámbito, por ejemplo en cuanto a la consideración de los países receptores como socios iguales, mediante el principio de partenariado y de apropiación de las estrategias de

6. Ver por ejemplo, el documento CONV 120/02: Grupos de contacto con la sociedad civil, de 19 de junio de 2002, sobre todo los referidos a derechos humanos y desarrollo.

desarrollo, presentes en numerosos acuerdos de la Unión con terceros países, y que debería recuperarse aquí, para superar las concepciones paternalistas de la ayuda y dar más papel a aquellos a los que ésta se destina. Tampoco se señala la necesidad de contar con la participación de la sociedad civil, tan activa en este terreno, e indispensable en procesos de democratización, que debe hacerse desde la base para evitar percepciones intervencionistas. Este ha sido, por otra parte, uno de los aspectos más señalados en las propuestas de enmienda. Es además, un punto en el que se ha incidido mucho en el proceso de la Convención y en el discurso general de una Unión que se pretende abierta a los ciudadanos, por ejemplo con la incorporación del foro de la sociedad civil. Resulta paradójico con el discurso el hecho de que se excluya a las organizaciones sociales de este ámbito, sobre todo de cara a esa coherencia que tanto resaltan en el proyecto de constitución. En cuanto al resto de enmiendas, se pueden resaltar aquellas que piden la reinserción de los principios de la política de cooperación al desarrollo en el primer artículo, dándoles así mayor peso, además del objetivo general de erradicación de la pobreza. En estos objetivos queda excluido un tema clave para el desarrollo, como es el de la igualdad de género, que constituye además uno de los ejes transversales de esta política en todos los proyectos de desarrollo. En definitiva, esta sección no ha supuesto un gran avance en la política de cooperación de la Unión, a pesar de las grandes potencialidades que se abrían, por ejemplo de cara a la reforma del actual proceso de globalización, quedando bastante debilitada como modelo portador de los valores de la Unión, al permanecer anclada en una visión bastante tradicional de estos aspectos.

A pesar de los compromisos asumidos por los Estados europeos presentes en la Cumbre sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 21 y 22 de marzo de 2002), reiterados en reuniones posteriores, como en las conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004, esa mayor voluntad de aumentar la ayuda al desarrollo no está en consonancia con la consecución de los objetivos y metas definidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como nos demuestran los informes del Programa de las Naciones Unidas, especialmente para el continente africano. La Comisión ha elaborado un informe donde repasa la situación actual de la política europea de cooperación, cara al logro de esos objetivos⁷.

7. Comisión Staff Working Document: "EC Report on Millennium Development Goals 200-2004". Bruselas, 29.10.2004. SEC(2004) 1379. Sobre el seguimiento de la Cumbre de Monterrey, puede consultarse la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Puesta en práctica del Consenso de Monterrey: contribución de la Unión Europea". Bruselas, 5.03.2004, COM(2004)150 final.

Abriendo el círculo, habrá que tener en cuenta los interrogantes con respecto a la PESC, mostrados por Vidal-Beneyto, en lo que se refiere a preceptos incluidos en la parte tercera, título V, capítulo I, art. III 194.2 y capítulo II, art. III 201.1⁸. Como todo texto constitucional, éste admite interpretaciones en sus aplicaciones, así que, como en ocasiones precedentes, el Tribunal de la UE tendrá un protagonismo básico para delimitar el alcance de la letra recogida en el texto. Pero sin duda serán los Gobiernos quienes tendrán la mayor responsabilidad en cuanto a su aplicación y ahí tendremos ocasión de comprobar como compatibilizan los objetivos más generales (La Unión contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como el estricto respeto al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, tal como define el artículo I-3 en su punto 4), con la toma de decisiones contemplada, por ejemplo, en el artículo III-300.1 (El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones europeas contempladas en el presente Capítulo, dedicado a la PESC). Incluso para los asuntos que se puedan aprobar por mayoría cualificada se establece que “Si un miembro del Consejo declara que, por motivos vitales y explícitos de *política nacional* (la cursiva es nuestra, lógicamente), tiene intención de oponerse a la adopción de una decisión europea que se deba adoptar por mayoría cualificada, no se procederá a la votación” ¿Vuelve el compromiso de Luxemburgo?

Al hora de la toma de decisiones en la política de cooperación vuelven a surgir unas dudas que recordamos estuvieron presentes a la hora de la aprobación en España de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuando la reiteración de la frase “sin perjuicio de las competencias” parecía destacar la importancia decisoria de otros ministerios, aunque se mencionara explícitamente al de Asuntos Exteriores. En el caso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa volvemos a ver la dichosa coletilla en los artículos III-317.2 (“sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros”), III-318.3 (“En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y sus Estados miembros ...”), III-319.3 (“En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y sus Estados miembros ...”) o III-321.4, dedicado a la Ayuda Humanitaria (“El primer párrafo se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros...).

Mientras tanto otra polémica se ha abierto, esta vez con respecto a la política de inmigración y a la propuesta para el establecimiento de campos de acogida

8. VIDAL-BENEYTO, José: “Matria Europa, 2”, *El País*, 16.10.2004.

en países africanos, cogestionados por la Unión Europea, para que los inmigrantes puedan obtener desde ellos permisos de trabajo, y los demandantes de asilo su estatuto de refugiado. La situación de los inmigrantes también constituyó un eje central de las críticas a la Carta de Derechos Fundamentales (Carta que queda recogida en la Parte II de la constitución), que parecía dejar de lado los derechos económicos y sociales, convirtiéndose así en una concesión de mínimos a la ciudadanía, y que reconocía los derechos de ciudadanía sólo a los nacionales de los Estados miembros, no a los residentes, lo que crea una situación de marginación de millones de personas. Este tema ha llevado a la organización de campañas ciudadanas solidarias con los inmigrantes, que pedían la ampliación de la ciudadanía de la Unión Europea a todos los residentes (“*Será ciudadano de la Unión toda persona residente en el territorio de un Estado miembro o que ostente la nacionalidad de un Estado miembro*”), petición lanzada en el Foro Social Europeo de París, en noviembre del 2003⁹.

Mientras tanto, la vida comunitaria sigue y hemos tenido ocasión de asistir, como vimos al comienzo, a la presentación de sus carteras ante el Parlamento Europeo por los comisarios, todas ellas casi ocultas a raíz del escándalo provocado por el ‘caso Butiglione’. Así lo hizo el comisario designado para ocupar la cartera de desarrollo y ayuda humanitaria, el belga Louis Michel, cuyo nombramiento ha despertado buenas expectativas¹⁰.

La credibilidad democrática de nuestros Gobiernos no pasa únicamente por la puesta en activo de compromisos como la Acción internacional contra el hambre y la pobreza, a la que se sumó el Gobierno español por medio del presidente Rodríguez Zapatero en la reunión de Nueva York de 20 de septiembre o la del canciller Gordon Brown para poner en marcha el Servicio de Financiación Internacional con el objetivo de garantizar que los países donantes doblan sus niveles de ayuda a lo largo de la siguiente década para que los países pobres bien gobernados hagan las inversiones que necesitan. Además de eso, es necesaria una apuesta clara y decidida para que la Unión Europea –junto a sus Estados miembros- se convierta en protagonista del desarrollo internacional.

9. Es la Campaña: “Un millón de firmas para una ciudadanía europea de residencia”. La petición existe en los 11 idiomas oficiales de la Unión europea en la dirección: <http://www.fidh-ae.org> y se puede firmar directamente en español en el enlace: http://www.fidh-ae.org/petition_es.htm. Se organizó asimismo el “Día de acción europeo de los sin papeles”, cuyo manifiesto en España tenía por título “Hacia una convergencia y una unión de las luchas de los sin papeles, l@s refugiad@s y l@s inmigrantes en Europa”, y está disponible en <http://sanspapier.eu.ouvaton.org/>

10. Véase el editorial, firmado por Hans Dembowski, en *Development and Cooperation (D+C)*, 11/2004, vol.31.2004:11, p. 399. El nuevo comisario definió sus intenciones en el artículo “Sudán es mi prioridad”, publicado en *El País* el 25 de noviembre de 2004.

Anexo: La Cooperación para el Desarrollo en el Tratado de Constitución Europea

Artículos III-213, III-214, y III-215

Parte III del proyecto de Constitución Europea

Título V: De la acción exterior de la Unión

Capítulo IV: Cooperación con terceros países y Ayuda Humanitaria,

Sección 1: Cooperación para el Desarrollo

Artículo III-213

1. La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. La política de cooperación para el desarrollo de la Unión y las de los Estados miembros se completarán y reforzarán entre sí.

El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en vías de desarrollo.

2. La Unión 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.

Artículo III-214

1. Las medidas necesarias para ejecutar la política de cooperación para el desarrollo, que podrán referirse a programas plurianuales de cooperación con países en vías de desarrollo o a programas con un enfoque temático, se establecerán mediante una ley o una ley marco europea.

2. La Unión podrá celebrar con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes cualquier acuerdo adecuado para la consecución de los objetivos contemplados en el [artículo III-188 (antiguo artículo 1)]. Estos acuerdos serán negociados y celebrados de conformidad con lo dispuesto en el [artículo III-222 (antiguo artículo 33)].

El párrafo anterior no afectará a las competencias de los Estados miembros para negociar en los organismos internacionales y celebrar acuerdos internacionales.

3. El Banco Europeo de Inversiones contribuirá, en las condiciones previstas en sus Estatutos, a la ejecución de las medidas contempladas en el apartado 1.

Artículo III-215

1. Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación para el desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión.

2. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación a que se refiere el apartado 1.

3. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes.