
LA UNIÓN EUROPEA Y LA DEFINICIÓN DE SU POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

RESUMEN

El siguiente texto tiene como objetivo realizar un repaso a las principales acciones de la Unión Europea en su política de cooperación para el desarrollo, conectándola con algunos hechos de especial trascendencia, tanto en su dimensión interna como en su presencia internacional.

ABSTRACT

The following text has the objective to make a revision of the principal actions of the European Union in its development cooperation policy, connecting it with some special transcendent events, in its domestic dimension as in its international presence.

RÉSUMÉ

Le texte suivant a comme objectif de réaliser une révision des principales actions de l'Union Européenne dans sa politique de coopération au développement, mise en rapport avec quelques faits importants, tant du point de vue interne comme de sa présence internationale.

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.

Introducción

En los últimos meses, Europa, la Unión Europea ha vuelto a ocupar un lugar protagonista en el escenario mundial. Cuando el apelativo a lo histórico está devaluado por su constante utilización, el viejo continente ha vivido momentos que realmente pueden llevar ese calificativo: uno ha sido el 11 de marzo de 2004, cuando el terrorismo golpeó salvajemente a Madrid, a España, a Europa; y otro el 1 de mayo, cuando se alcanzaba aquello que figuraba en los sueños de Churchill, el fin de la división de Europa y la incorporación de varios países de la antigua Europa del Este al proceso de integración continental. Sin olvidar que el proyecto de reforma continúa con la vista puesta en la adopción de la Constitución europea, que ha solventado uno de sus últimos escollos con el cambio de Gobierno en España, tras la victoria del PSOE, de la mano de José Luis Rodríguez Zapatero, el 14 de marzo.

En todo ese intenso proceso, la vida de la Unión sigue y la maquinaria sigue trabajando. Una de esas actividades, la cooperación para el desarrollo, continúa dando pasos tras su formalización por el Tratado de Maastricht y las profundas reformas —tanto en la política como en la gestión— que se pusieron en marcha a partir del año 2000, con la Declaración del Consejo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea (10 de noviembre) y la creación de EuropeAid. La celebración de la cumbre de Monterrey sobre financiación del desarrollo, en marzo de 2002, supuso un punto de realce en el compromiso de los socios de la Unión con el desarrollo mundial. A pesar de los avances, la cooperación para el desarrollo sigue manteniendo un bajo perfil en el conjunto de las relaciones exteriores de la Unión Europea y los últimos acontecimientos han llevado, quizá, a debilitarla.

Existe una gran contradicción entre las esperanzas que hay depositadas en el papel de Europa en el mundo y la frustración que supone que no seamos capaces de trasladar a la realidad todo nuestro potencial. Europa puede y debe ser esa superpotencia civil que muchos demandan, pero hoy todavía tiene que superar variados y grandes obstáculos para serlo realmente. Su política de cooperación para el desarrollo sirve para medir el nivel de participación real en el escenario internacional, siempre en el marco que señala el tratado, al declararla como complementaria de la de los Estados miembros. Es indudable el esfuerzo que se está haciendo, pero la situación de pobreza y miseria en el mundo exige mejorar la forma de trabajo y definir mejor qué tipo de política debe tener la propia Unión.

Los problemas internos, por muy graves que sean, no deben descuidar la responsabilidad de la Unión en sus tareas y compromisos internacionales, especialmente en un ámbito como este.

Acontecimientos que cambiaron el mundo

Veamos cuáles han sido esos acontecimientos que han vuelto a colocar a Europa en la portada internacional. Uno primero tiene que ver con su proceso de reforma, que da un paso sustancial cuando se celebra en Roma, el 4 de octubre de 2003, la sesión inaugural de la Conferencia Intergubernamental que deberá tratar el proyecto de Tratado Constitucional presentado por la Convención. Acuden jefes de Estado o de Gobierno de 25 países (los Quince Estados miembros, más los 10 de la ampliación).

En el proyecto de Tratado Constitucional, el Título V trata “De la acción exterior de la Unión”; la Unión definirá y aplicará políticas comunes y acciones para, entre otros objetivos, *“fomentar un desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en vías de desarrollo, con el objetivo principal de erradicar la pobreza”*. Dentro del Capítulo IV (“Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria”), se incluyen tres tipos de acciones: cooperación para el desarrollo; la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países; y la ayuda humanitaria.

La reunión del Consejo Europeo, celebrada en Bruselas los días 12 y 13 de diciembre de 2003, finaliza con el fracaso de no haber dado el visto bueno al Tratado Constitucional; ni siquiera hay foto final de familia. Los Jefes de Estado o de Gobierno de los 25 no se pusieron de acuerdo sobre el reparto de poder en las instituciones, a pesar de las intensas negociaciones mantenidas hasta última hora. En el terreno de las realizaciones, se aprueba el documento presentado por Javier Solana sobre la Estrategia Europea de Seguridad; se refuerza la política de inmigración; se da el visto bueno a la Acción Europea para el Crecimiento, por un valor de 220.000 millones de euros. Además, se reparten entre 10 países las sedes de varias agencias especializadas.

Con respecto a la Estrategia Europea de Seguridad el punto de partida revela el enfoque europeo sobre este asunto, con el título *Una Europa segura en un mundo mejor*: *“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". Se afirma, con rotundidad, que la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo y se hace una defensa del multilateralismo eficaz, en cuyo marco "Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La Unión Europea y sus Estados miembros, que son el mayor donante de asistencia oficial del mundo y su mayor entidad comercial, están en una situación idónea para promover estos objetivos". Frente a quienes defienden las acciones anticipatorias, el texto subraya que "debemos ser capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore, cuando se detecten señales de proliferación, y antes de que se produzcan emergencias de orden humanitario. La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro. Una Unión Europea que asuma una mayor responsabilidad y que desempeñe un papel más activo tendrá mayor peso político".

La apuesta por el multilateralismo había quedado reflejada en un Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre "La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo" (COM(2003) 526 final, 10 septiembre 2003). El punto 2.2 trata "Más allá del desarrollo: refuerzo de la cooperación en cuestiones de paz y seguridad", donde se afirma "El siguiente desafío es extender un marco fiable y sistemático para la cooperación a otras áreas esenciales para la gobernanza mundial efectiva, especialmente las relacionadas con el cometido de la UE, cada vez más amplio, en la contribución a la paz y seguridad internacionales. La evolución de la PESC/PESD ha aumentado perceptiblemente las opciones de la UE para el compromiso en las esferas políticas, diplomáticas y militares, añadiendo impulso a los instrumentos comunitarios que hasta ahora han proporcionado los medios principales de apoyo a las estrategias políticas en relación con las regiones en crisis".

El Movimiento Europeo, en su reunión de 6 y 7 de diciembre, había reclamado ese papel, insistiendo en los objetivos planteados pero aumentando el listón de las demandas: "Los objetivos de la UE en sus relaciones internacionales deben ser la promoción de la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible, la solidaridad entre las naciones, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos, el desarrollo de una legislación internacional y el respeto a la Carta de las Naciones Unidas".

Sin embargo, la realidad demuestra que lejos de haber una estrategia europea, algunos gobiernos juegan sus propias bazas, insistiendo en la importancia del vínculo transatlántico por encima del proyecto europeo. Uno de ellos —el presidente Aznar ante el Congreso del Partido Popular Europeo (Bruselas, 5 de febrero de 2004)—, tras argumentar su proyecto europeo (*“creo firmemente que la UE del futuro debe basarse en cuatro pilares: unas instituciones eficaces, que le permitan funcionar con agilidad; unos Estados nacionales sólidos; un proceso de reformas que permita el crecimiento económico...”*), insiste en fomentar *“un vínculo atlántico fuerte y positivo”, “una cooperación estratégica entre EEUU y la UE es la mejor garantía para asegurar la paz y la estabilidad y para favorecer el desarrollo y la expansión de la democracia en el mundo. No hay alternativa creíble a esta relación”*. La guerra en Iraq ha puesto a cada uno en su sitio.

El cumplimiento del Plan de Estabilidad y las reformas internas —especialmente aquellas que más afectan España cara a la adhesión de países “competidores”— fueron otros de los campos de batalla intracomunitarios. El 16 de febrero de 2004, el presidente Aznar, junto a los primeros ministros de Italia, Holanda y Portugal, más Estonia y Polonia, dirige una carta al presidente de turno de la UE, el irlandés Bertie Ahern, en defensa del Pacto de Estabilidad, afirmando que *“sus reglas deben aplicarse de forma consistente y no discriminatoria”*. Otro ejemplo: desde Atenas, donde acude el 19 de febrero a una reunión de líderes del Partido Popular Europeo, Aznar critica la reunión mantenida el día anterior por los tres grandes (Gerhard Schröder, Jacques Chirac y Tony Blair, que proponen crear un vicepresidente de la comisión encargado de los asuntos económicos y fijar en el 1% del PIB el porcentaje para financiar la UE en los próximos años): *“Creo que todo lo que sea reforzar la capacidad económica europea, la presencia internacional europea, es muy positivo, pero eso no se puede hacer de una forma excluyente sino más bien de una forma inclusiva, de la cual puedan participar todos”*.

La victoria del PSOE en las elecciones de 14 de marzo supone un vuelco en la política interna y externa española. El punto de partida básico será el compromiso con el consenso y, en el caso de la política en la Unión Europea, se retomarán las relaciones con Berlín y París. La primera manifestación de ese cambio la vemos en la reunión de Rodríguez Zapatero, el 24 de marzo, con líderes europeos (Blair, Chirac, Miller, Sampaio, Schröder; que visitan Madrid con motivo del funeral de Estado) que reitera su mensaje con respecto a la política exterior hacia Europa: *“Hay que acabar con la división de la vieja y la nueva Europa. Hay sólo una Europa que es la del futuro”*.

Mientras, José M^a Aznar asiste por última vez a una reunión del Consejo Europeo, celebrado en Bruselas el 24 y 25 de marzo, marcado por el resultado electoral en España y por los atentados del 11M, declarado Día de Europa contra el terrorismo. Aznar se despide con grandes elogios hacia Tony Blair. El consenso prima entre los presentes, *“Todos están dispuestos a llegar a un compromiso, incluso los que tenían reservas hasta ahora”*, dice el presidente de turno, el irlandés Bertie Ahern. Se relanza el proyecto de tratado constitucional, con el fin de que esté terminado en junio, antes del Consejo del 17 y 18. Se renueva el compromiso por realizar reformas que mejoren la competitividad, conforme a los objetivos fijados en el Consejo de Lisboa, del año 2000. Entre las medidas de cooperación antiterrorista, se nombra coordinador al holandés Gijs de Vries, dependiendo del Alto Representante para la PESC, Javier Solana.

El presidente de la Convención Europea, Valéry Giscard d’Estaing, se entrevista el 31 de marzo en Madrid, con Rodríguez Zapatero, quien reitera que la UE es una de sus grandes prioridades y se muestra convencido de poder llegar a un acuerdo en las negociaciones para el Tratado constitucional.

Rodríguez Zapatero asiste en Dublín, el 1 de mayo, a la ceremonia de bienvenida a la incorporación de diez nuevos Estados (República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia). El presidente de turno, Bertie Ahern habla con Zapatero sobre la Constitución europea, tema que tratará en su próxima visita a Madrid. Zapatero manifestó que *“Ya no hay una Europa del Este ni del Oeste, ni del Sur ni del Norte, ni una vieja ni una nueva Europa. Hay una Europa unida, una Europa de futuro, de prosperidad y de diálogo entre millones y millones de europeos”*.

Avances en la política europea de cooperación

En el ámbito concreto de la cooperación para el desarrollo, la Comisión Europea presentaba, el 11 de marzo de 2004 (IP/04/Monterrey Final 2), su segundo informe anual sobre los esfuerzos de los Estados miembros para cumplir con los objetivos adoptados en el contexto de la Conferencia de Monterrey (18-22 marzo 2002). El informe concluye que se cumple con dichos objetivos al aumentar significativamente su volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) hacia el 2006.

Conforme a las previsiones, en el período comprendido entre 2003 y 2006 se destinará a AOD un total de más de 19.000 millones de euros. Sin embargo, la AOD anual irá aumentando progresivamente hasta alcanzar una cifra de

38.500 millones de euros, es decir, un 0,42% del PIB del total de la UE, en 2006. Esto representa 10.000 millones de euros anuales más que en 2002, equivalente a un incremento de un 35%. Esta estimación incluye también a los países que se incorporarán a la Unión el 1 de mayo.

El Consejo Europeo de Barcelona, de 14 de marzo de 2002, había adoptado los siguientes compromisos:

1. Analizar los medios de que dispone cada Estado miembro de la UE y el calendario que se ha fijado para alcanzar el objetivo de la ONU de dedicar el 0,7% del PIB a AOD, con un objetivo intermedio del 0,39% hasta 2006, momento en el que todos los Estados miembros deberán dedicar al menos el 0,33% de su PIB a la AOD. Se prevé que la UE, en su conjunto, sobrepasará este objetivo, situando la AOD en un 0,42% del PIB, esto es, aproximadamente 38.500 millones de euros antes de 2006.
2. Mejorar la eficacia de la ayuda a través de una mayor coordinación y armonización, y adoptar medidas concretas a este propósito antes de 2004
3. Adoptar medidas dirigidas a la desvinculación de la ayuda destinada a los países menos desarrollados.
4. Aumentar la ayuda relacionada con el comercio.
5. Contribuir a la definición de bienes públicos universales.
6. Seguir estudiando fuentes innovadoras de financiación.
7. Favorecer la reforma de los sistemas financieros internacionales y reforzar la participación de los países en vías de desarrollo en la toma de decisiones económicas internacionales
8. Proseguir los esfuerzos por restablecer un nivel de endeudamiento sostenible en el contexto de la iniciativa Países Pobres Muy Endeudados.

El propio Comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Poul Nielson, hacía referencia a las disfunciones de la cooperación europea: *“Hemos venido hablando de la coordinación de las políticas y los procedimientos de ayuda de la UE desde 1974. Treinta años de buenas intenciones. Ya es hora de actuar en consecuencia. Es un deber para con nuestros países socios simplificar la gestión de la ayuda al desarrollo, y un deber hacia nuestros contribuyentes hacer el mejor uso posible de los fondos de los que disponemos”*.

En el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo, hecho público el 16 de abril de 2004, se recogen los datos correspondientes a la AOD de 2003. El total de la ayuda de los 22 miembros del CAD asciende a 68.483 millones de dólares. La ayuda correspondiente a la Comunidad Europea es de 8.147 millones de dólares y la suma de la AOD de los Estados miembros asciende a 36.825 millones de dólares, lo que supone el 0,35% en relación con el PNB total y el

51% del total de la AOD. Cuatro países de la Unión cumplen con el compromiso del 0,7: Dinamarca (0,84), Holanda (0,81), Luxemburgo (0,80) y Suecia (0,70).

Uno de los posibles escenarios en los que se va a traducir la incorporación de los nuevos Estados en la política de cooperación nos lo ofrece José Manuel Albares ("La ayuda ampliada", Real Instituto Elcano, 15/4/2004): *"Los países candidatos a la adhesión de la UE presentan unas características específicas en su ayuda oficial al desarrollo que conviene tener en cuenta para establecer un análisis correcto de cómo puede afectar la ampliación a la UE y, en su caso al CAD. Estos países tienen su ayuda centrada en temas horizontales, principalmente Medio Ambiente y Derechos Humanos, y en estabilidad política y seguridad regional. Dejando de lado la reducción de la pobreza como objetivo prioritario. Como consecuencia de lo anterior, los países candidatos y sus ONG se centran en sus vecinos, sobre los que han desarrollado un conocimiento especialmente importante y especializado. Los gobiernos de estos países prefieren apoyar la ayuda humanitaria antes que la cooperación al desarrollo, en parte, por el hecho de que los recursos financieros dedicados a AOD son limitados por una mezcla de restricciones presupuestarias, falta de voluntad política y reflejo de un limitado interés de la opinión pública por la AOD. Además, estos Estados tienen un capacidad limitada para canalizar mayores flujos de AOD. Sin embargo, están más inclinados a utilizar canales multilaterales y el propio presupuesto de la Comisión para cooperación al desarrollo que sus propios presupuestos bilaterales"*.

En cuanto a áreas concretas, una de las prioritarias es la eficacia de la ayuda, cuestión a la que las instituciones de la Unión Europea vienen dedicándole especial atención, con más éxitos en el diagnóstico que en la capacidad de respuesta. La sesión del Consejo Relaciones Exteriores (Bruselas, 26 de enero de 2004) tenía este asunto como punto del orden del día. En las conclusiones se destaca que *"Uno de los temas clave ha sido la idea de que, para que dicha acción sea coherente, el despliegue de la ayuda debe formar parte de una combinación de políticas que se refuercen mutuamente y apoyen en los objetivos exteriores de la Unión. El enfoque de la Unión debe tener como condición la necesidad de coherencia y equilibrio entre toda la gama de las políticas exteriores. El Consejo trata las tres cuestiones concretas siguientes: i) el liderazgo de la UE para llevar adelante los temas de desarrollo de forma multilateral, ii) la optimización de la eficacia de la ayuda exterior de la UE y iii) el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio"*.

Sobre la cuestión de la eficacia, la Comisión Europea planteó de nuevo, el 20 de abril (IP/04/556) algunos de los elementos para su mejora; en este caso,

adopta una propuesta para regular una mayor desvinculación de la ayuda comunitaria desde el presupuesto de la Unión Europea, con el propósito de aumentar la efectividad de su ayuda al desarrollo. Sin duda los esfuerzos de la Comisión serán en vano, si alguno de los Estados miembros siguen manteniendo una fuerte vinculación de su ayuda. La Comisión ya había planteado una serie de medidas en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (COM(2002)639 final, 18.11.2002) sobre “Desvincular la ayuda en aras de la eficacia”, donde parte de la base de que se ha llegado a escala internacional al consenso¹ de que la práctica consistente en ligar la concesión de la ayuda, directa o indirectamente, a la compra de bienes y servicios mediante esta ayuda en el país donante merma la eficacia de dicha ayuda. Todo el mundo reconoce que desvincular la ayuda es un factor importante para una política de desarrollo coherente de los pobres.

Siempre dentro de lo políticamente correcto, guardando el equilibrio entre lo que se puede decir y el obligado ejercicio de transparencia, en las conclusiones del Consejo de Relaciones Exteriores, (Luxemburgo, 26 y 27 de abril de 2004), el Comisario Pascal Lamy informa al Consejo *“sobre la evolución reciente del Programa de Doha para el Desarrollo, el programa de negociación iniciado en Doha por la Organización Mundial del Comercio en noviembre de 2001, así como sus impresiones sobre perspectivas de avance durante las próximas semanas y meses. El Consejo ha tomado nota asimismo de las opiniones e inquietudes manifestadas por varias Delegaciones respecto de los temas objeto de debate. El Consejo ha expresado su total apoyo a la Comisión en sus esfuerzos por proseguir las negociaciones con objeto de lograr progresos para finales de julio”*.

En la misma reunión se aborda otro asunto peliagudo: la financiación para la cooperación al desarrollo. El Consejo llega, tras un debate político, a las siguientes conclusiones:

Subrayando la necesidad de aplicar plenamente los compromisos derivados de conferencias importantes de las Naciones Unidas, en especial la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (ICFD) celebrada en Monterrey en 2002 y confirmando que ello se inscribe en un proceso más amplio en aras de la realización de los objetivos de desarrollo del milenio;

Recordando los compromisos contraídos en Barcelona en marzo de 2002; las conclusiones del Consejo de noviembre de 2002, pidiendo un informe a la

1. Se cita a OCDE Observer: “Untying Aid to the least Developed Countries”, julio de 2001.

Comisión sobre el seguimiento de Monterrey; y las conclusiones del Consejo de mayo de 2003, sobre el primer informe de la Comisión sobre dicho seguimiento; las conclusiones del Consejo de enero de 2004, en las que se hace constar que los compromisos contraídos por los Estados miembros de la UE en Barcelona reflejan el papel de liderazgo de la Unión en los esfuerzos internacionales para lograr los objetivos de desarrollo del milenio.

El Consejo asume los ocho compromisos de Barcelona, sobre los que formula algunas orientaciones.

Con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las conclusiones del Consejo destacan la insistencia en que *“la aportación de la UE al balance debería centrarse en (i) hasta qué punto han orientado sus políticas e instrumentos de desarrollo la CE y los Estados miembros a la aplicación de la Declaración del Milenio y la consecución de los Objetivos; (ii) documentar el progreso que están haciendo la CE y los Estados miembros para contribuir a la realización de dichos Objetivos; (iii) proponer otras actuaciones que pueden realizarse en el plano nacional, comunitario y de la UE, para promover la consecución de los Objetivos”*.

También se abordan cuestiones importantes como: productos agrícolas y algodón, la ayuda exterior (los representantes cambian impresiones “durante el almuerzo”), y sobre los preparativos de tres Conferencias de las Naciones Unidas (Comercio y Desarrollo², Sao Paulo, 13 al 20 de junio); Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Mauricio, 30 de agosto a 3 de septiembre); Sociedad de la Información, Túnez, noviembre de 2005).

Sobre el vínculo entre comercio y desarrollo, los Comisarios Pascal Lamy y Franz Fischler envían una carta (Bruselas, 10 de mayo de 2004 - IP/04/622) a sus colegas de la OMC con el objetivo de dar un impulso a las negociaciones en curso en el marco del Programa para el Desarrollo de Doha. Ahí se enumeran las tres áreas en las cuales la UE está dispuesta a ir más allá con el objeto de contribuir a las negociaciones: i) la UE está dispuesta a poner sobre la mesa todos los subsidios a la exportación, siempre que se siga un paralelismo en otras formas de ayuda a la exportación y que el paquete agrícola final sea equilibrado; ii) flexibilidad en los temas de Singapur³; iii) un paquete de concesiones para los miembros de la OMC más pobres y vulnerables. Para

Los tres ámbitos prioritarios de la UE para la UNCTAD durante los próximos cuatro años son: integración del comercio y la inversión en las políticas nacionales de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza; integración regional y comercio sur-sur; dependencia de los productos básicos; y pobreza.

Se refiere a la creación de nuevas reglas en materia de facilitación del comercio, transparencia en compras públicas, inversiones y competencia. El fracaso de Cancún paralizó el acuerdo sobre las modalidades.

Lamy, “*El Programa de Doha es la prioridad de la política comercial de la UE. Con este gesto mostramos que seguimos comprometidos con la ronda de Doha y que estamos dispuestos a seguir adelante para concluir el 50% de la negociación en 2004. Pero no podremos alcanzarlo en solitario. Todos los miembros de la OMC, tanto los desarrollados como aquellos en desarrollo, tienen ahora que hacer un esfuerzo. Si queremos alcanzar un texto de modalidades en julio, es vital, no solo que hagamos pronunciamientos generales de apoyo a la negociación, sino que seamos capaces de movernos en la sustancia*”. No le falta la razón al Comisario, pero no debemos olvidar tampoco que, frente a la esperanza que supuso la reunión de Doha, hay que contrastar el fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún (México), del 10 al 14 de septiembre de 2003. Mientras los grandes siguen discutiendo y dedicando una gran cantidad de dinero a subvenciones agrícolas, los pobres siguen empobreciéndose. Como alguien dijo ¡sí África se alimentara de palabras ...!

Por su parte, los ministros de Agricultura (Killarney, 11 de mayo de 2004 - IP/04/627) confirmaban la voluntad de la UE de mantener sólidas relaciones con los países en vías de desarrollo, en particular por lo que se refiere a los intercambios de productos agrícolas y alimentarios. Para facilitarlos, la Comisión ha elaborado normas precisas sobre seguridad alimentaria y directrices para su aplicación. Asimismo, financia proyectos de asistencia técnica a fin de ayudar a los países en vías de desarrollo a respetar estas normas. Por otro lado, la Unión manifestó, una vez más, su firme compromiso de mejorar el acceso de los países en vías de desarrollo al mercado mediante el Programa de Doha para el Desarrollo.

Son indudables los esfuerzos que la Unión Europea está haciendo por liderar un cambio en las relaciones económicas internacionales. Los pasos que ha venido dando sólo pueden consolidarse si otros grandes actores económicos la acompañan. El momento es importante, pues las negociaciones quedarán más tarde condicionadas por la campaña electoral en Estados Unidos. La apuesta de la Unión —“*más abierta hacia los países en desarrollo, más simple y más clara*”, en palabras de Lamy— debe hacerse firme ante los foros correspondientes, especialmente en la OMC; aunque el primer reto lo tiene dentro: el ministro de Agricultura francés, Hervé Gaymard, declaraba poco después que los dos Comisarios se habían extralimitado en el mandato negociador recibido. Las tensiones entre el Consejo y la Comisión, entre lo intergubernamental y lo comunitario, vuelven a aparecer una vez más en el escenario de la integración europea.

La cooperación descentralizada también fue objeto de atención. El *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 3 de abril de 2004 (DOUE, L99, 3.4.2004, pp. 1 y 2) publicaba el Reglamento (CE) n. 625/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se prorroga y modifica el Reglamento (CE) n. 1659/98 sobre la cooperación descentralizada.

Otro asunto al que la política comunitaria ha prestado especial atención es al de las relaciones entre género y desarrollo. El Consejo de Asuntos Generales, celebrado el mismo día 26, llega a “un acuerdo político sobre un proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al fomento de la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo (11923/03 + 16168/03)”. La Comisión había presentado su propuesta (COM(2003) 465 final) el 30 de julio de 2003, examinando la evolución de este tema desde la adopción de la Declaración y creación de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995) y, dentro de la Unión Europea, el Programa de acción para la integración del factor género (COM(2001) 295 final) y el Reglamento (CE) n. 2836/98 sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo.

Aunque no tenga que ver directamente con el asunto que estamos tratando, tiene interés resaltar la importancia que la Unión le está dando a sus relaciones con sus vecinos. El 1 de julio de 2003, la Comisión presentaba un interesante texto titulado “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad” (COM(2003) 393 final), continuación de otra comunicación de 11 de marzo de 2003 titulada “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”. Con la ampliación, subrayaba aquel texto, “*se dará un nuevo impulso a los esfuerzos realizados para acercarse a los 385 millones de habitantes de los países que se hallarán en la frontera exterior terrestre y marítima, a saber, Rusia, los NEI occidentales y los países del Sur del Mediterráneo*”. En el texto de 2003 se fijan los objetivos más relevantes: fomentar el desarrollo económico y social sostenible en las regiones fronterizas; cooperar para hacer frente a desafíos comunes en sectores tales como el medio ambiente, la sanidad pública y la prevención y lucha contra la delincuencia organizada; garantizar la eficacia y seguridad de las fronteras; y fomentar las acciones locales entre distintas comunidades.

Ya con la Unión compuesta por 25 Estados miembros, la Comisión hizo público otro comunicado titulado “Tras la ampliación: la Comisión da un nuevo impulso a la Política Europea de Vecindad” (Bruselas, 12 de mayo de 2004, IP/04/632). El objetivo principal es no establecer nuevas divisiones entre la Unión Europea y sus vecinos, adoptando un ‘documento estratégico’

en el que se propone la forma de extender los beneficios de la ampliación —paz, estabilidad y prosperidad— a los países vecinos de la Unión ampliada. Para el Comisario encargado de la ampliación, Günter Verheugen, *“Esta ampliación nos ha aproximado mucho más a nuestros vecinos de Europa oriental y de la región mediterránea. Hoy proponemos fortalecer nuestros vínculos con estos países a través de un abanico de nuevas formas de cooperación y ayuda. Deseamos ofrecerles una participación real en la UE ampliada, que les permita desarrollarse y prosperar. Un círculo de países bien gobernados alrededor de la UE, que ofrezca nuevas perspectivas para la democracia y el crecimiento económico redundará en beneficio de toda Europa”*.

La pelota queda ahora del lado del Consejo, que tendrá que refrendar con hechos las propuestas de la Comisión, especialmente en lo tocante a la financiación. Según el documento de la Comisión, *“En el período 2004-2006, la financiación prevista para la Política Europea de Vecindad con cargo a programas de ayuda exterior asciende a 255 millones de euros. Por su parte, el programa Interreg facilitará unos 700 millones de euros a las correspondientes fronteras interiores de la UE. De cara a las próximas perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión tiene previsto proponer un aumento notable de las cantidades anuales que deberán asignarse al instrumento europeo de vecindad, si se comparan con las asignadas en el período 2004-2006 a la cooperación transfronteriza”*.

El Consejo de Relaciones Exteriores, de 23 de febrero de 2004, toma nota de la comunicación y destaca *“la importancia de mantener la coherencia y la coordinación con las políticas del Consejo y la coherencia con la evolución de la política exterior, y ha pedido al Comité de Representantes Permanentes que estudie de forma pormenorizada diversos aspectos relacionados con la nueva política de vecindad, a fin de garantizar que el Consejo pueda dar las necesarias orientaciones para futuros trabajos”*.

Sobre el Mediterráneo, repasaremos algunos de los hechos ya tratados en los artículos. El Consejo de Asuntos Generales (Bruselas, 26 de enero de 2004), trata las relaciones con la región del Mediterráneo y define las Prioridades de la Presidencia para la aplicación de la Estrategia común de la UE sobre la región, que tiene la intención de hacer progresar las relaciones centrándose en los aspectos de la cooperación política y de seguridad, económica y financiera, así como social, cultural y humana.

La Secretaría General del Consejo transmite, el 19 de marzo, el proyecto revisado de informe provisional (7498/1/04 REV 1), sobre una “Asociación Estra-

tégica de la UE con el Mediterráneo y Oriente Próximo”, en cumplimiento de lo acordado en la reunión del Consejo Europeo, de 12 y 13 de diciembre de 2003. El Consejo de 22 de marzo acoge favorablemente el informe y lo pasa a su examen por el Consejo Europeo de junio; en el Anexo del documento de conclusiones (7383/04, Presse 80), se recogen los once objetivos y principios fundamentales de la Unión en relación con la estrategia. El Consejo Europeo de Bruselas, 25 y 26 de marzo, ratifica la postura del Consejo.

Quo vadis

La Unión Europea debe responder realmente al papel que tiene como actor global. Ese hecho se considera imprescindible como elemento central de un sistema internacional sometido —con apoyo de algunos países europeos— al poder de Estados Unidos. No se trata, por supuesto, de actuar contra Estados Unidos, sino de equilibrar un sistema que corre un enorme riesgo en muchos sentidos. Susan George, una de las voces que reclama ese papel, lo expresa de este modo: *“Para decirlo sin rodeos, no creo que sea posible otro mundo sin una Europa consciente de su papel indispensable, y resuelta a mantenerse fiel a sus raíces, a su cultura y a los aspectos más positivos de su historia, especialmente su historia de la posguerra, y a construir a partir de ellos. Además, a menos que logremos construir esa conciencia europea y, desde ahí, un modelo social europeo muy diferente del estadounidense; a menos que podamos usar ese modelo como base para ese otro mundo posible, no sólo no será posible otro mundo, sino que la propia Europa podría convertirse en un páramo; con hermosas iglesias, castillo y buen vino, pero un páramo al fin y al cabo”*⁴.

Las toneladas de informes y recomendaciones sobre como mejorar la gestión de la ayuda comunitaria chocan una y otra vez con una barrera que parece infranqueable: los procedimientos. Es cierto que la seguridad jurídica requiere comprobaciones, pero no a costa de que parte de los fondos previstos para la ayuda al exterior se queden sin gastar. Cómo agilizar la gestión sin comprometer la seguridad jurídica es otra de las tareas pendientes.

Uno de los grandes retos pendientes es comprobar si en la Unión del futuro la cooperación para el desarrollo deja de ser uno de los instrumentos de la política exterior para convertirse realmente en uno de los objetivos fundamentales que debe conseguir su presencia en el exterior.

4. GEORGE, Susan: Otro mundo es posible si ..., Barcelona, Icaria / Intermón Oxfam, 2004, pag. 112.

Lo que de positivo tiene el ejercicio de creación política, el debate, el poder de convicción frente a la fuerza, la elaboración de doctrina, la defensa de valores y principios se contraponen con una rígida forma de gobierno, con una burocracia pequeña en número pero grande en procedimientos y con una falta real de autoridad en asuntos como la cooperación para el desarrollo. Las soluciones avanzan en centímetros, mientras los problemas lo hacen en metros.

El proceso de integración, visto desde la política de cooperación para el desarrollo, sigue sin resolver el misterio de la unidad-trinidad europea: un solo proceso en el que coexisten el plano nacional, el comunitario, el de la propia Unión. Y, en este caso, sólo la fe no puede resolverlo.

La política de cooperación realizada desde la Unión Europea, que sin duda ha tenido elementos positivos, respondía al pecado original que dio lugar a su creación, es decir, el trasvase de intereses nacionales al esquema de trabajo comunitario. Eso sirvió para un momento dado y estuvo conforme a las demandas de la entonces primera potencia europea, Francia. El acervo comunitario consagró ese hecho y las acciones de cooperación se fueron incorporando a la Unión por la presión de los nuevos Estados que iban ingresando. Ese esquema no sirve. Como para otras políticas, hace falta un salto cualitativo —difícil de lograr con 25 Estados— que recree una política de cooperación propia de alguien que se identifica como Unión Europea.