
LA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO: EXAMEN DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA (PRIMER SEMESTRE DE 2002)

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

RESUMEN

Pasados unos meses de la presidencia española de la Unión Europea es un buen momento para realizar una examen de los logros obtenidos, especialmente en lo que se refiere a la Política de Cooperación para el Desarrollo. Con esa finalidad, este artículo describe, analiza y se interroga sobre los objetivos, las realizaciones y los resultados alcanzados por el Gobierno español en este periodo.

ABSTRACT

The article focuses on the Development Assistance Policy carried out during the Spanish Presidency of the European Union. It aims at describing, analyzing and examining the main achievements obtained by the Spanish Government during the six— months Presidency.

RÉSUMÉ

Maintenant que la présidence espagnole de l'Union Européenne a pris fin, c'est un bon moment pour réaliser un examen des

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

réussites obtenues, principalement en ce qui concerne la Politique de Coopération au Développement. Avec cette finalité, cet article décrit, analyse et s'interroge sur les objectifs, les réalisations et les résultats atteints par le gouvernement espagnol durant cette période.

La presidencia del Consejo de la Unión Europea

El objetivo de estas líneas es realizar un examen de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE), a la luz de lo realizado durante el semestre de presidencia española correspondiente al primer semestre del año 2002. Como todo balance, éste presenta luces y sombras, aunque si algo lo ha caracterizado en este caso es su tono gris; se logra alcanzar la satisfacción por el hecho de haber cumplido con los deberes, pero con la sensación de que el perfil ha sido más bien bajo. Antes de entrar en detalles, situaremos ese examen en el contexto general de la presidencia española.

España desempeñó esa tarea por tercera vez en su historia desde su incorporación a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986: en el primer semestre de 1989 y en el segundo semestre de 1995¹.

A pesar de que algunos medios de comunicación, públicos y privados, muestran su empeño en reiterar que el presidente del Gobierno español se había convertido en el presidente de Europa, las tareas vinculadas al ejercicio de la presidencia son importantes pero no alcanzan esa trascendencia: “La presidencia del Consejo es una función política —y no meramente honorífica— que da al Estado que la ejerce un poder de coordinación y dirección de los trabajos, de impulso y conciliación de los intereses nacionales y de representación”². Desde esa perspectiva, el desempeño de la presidencia está en función de la capacidad de maniobra del Estado que la ejerce, que intentará dejar su huella en la política europea, de los compromisos ya adquiridos por la propia agenda de la integración europea, garantizando la continuidad en el marco de las presidencias rotatorias y por las coordenadas del contexto internacional de ese tiempo. También influye notablemente el que durante el período de la presidencia española se celebraran elecciones en dos de los principales protagonistas de la Unión: Alemania y Francia.

1. Para un análisis histórico-institucional de la Unión Europea desde 1979 hasta 2002 ver ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: *La integración europea*. Madrid, Tecnos, 2002.

2. MANGAS MARTÍN, Araceli/LIÑAN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 2002 (3ª ed.), p. 152.

Para este período, es indudable que todo el sistema internacional vive bajo los efectos de los atentados terroristas del 11 de septiembre³, que trastocaron la agenda internacional fijándose la cooperación en la lucha antiterrorista como objetivo número uno; hecho a tener en cuenta, pues ese es también uno de los objetivos prioritarios de la política española, en su dimensión interna y externa.

Ese trágico hecho volvió a demostrar los límites de la integración europea y las tensiones, compatibilidades e incompatibilidades entre una política europea y los intereses de los países más poderosos. Los movimientos tras el 11S delatan que, ante situaciones como esa, una especie de directorio europeo toma las riendas de la situación. Fijémonos: el 19 de octubre se reúnen en Gante, al margen del Consejo, Chirac, Blair y Schröder; el primer ministro británico, se destaca del pelotón, y convoca a una cena en su residencia, el 5 de noviembre, a unos invitados especiales, algunos de los cuales llegaron a última hora (los primeros ministros de Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, España y el Alto Representante de la PESC). Pero la invitación no se hizo extensiva a la Comisión Europea ni al Parlamento Europeo, lo que demuestra su escasa consideración por parte de algunos Gobiernos.

Para los asuntos europeos, la presidencia española se estrenará con un hecho de crucial importancia para la integración económica y monetaria: el 1 de enero de 2002 comienza a circular el euro, la UE —12 de los 15 Estados miembros— dispone ya de una moneda común, desapareciendo las monedas nacionales ¡adiós a la peseta!

Otra cuestión de relativa importancia es la ubicación de cada presidencia. En el caso de España, sucede a la presidencia belga y la transmite a la presidencia danesa, en el marco de las rotaciones semestrales establecidas para su ejercicio, sistema que está actualmente en proceso de cambio para adecuarlo a una UE ampliada.

Los objetivos de la presidencia española

El 31 de agosto de 2001, el ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué, presenta al Consejo de Ministros el informe sobre los objetivos de la presidencia española del Consejo de la UE, destacando 12 coordenadas: ampliación, futuro

3. De la extensísima bibliografía sobre este asunto, rescatamos los artículos que bajo el epígrafe “El orden internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001”, publica la *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIII, 2001, núm. 1 y 2.

de Europa, un euro con fortaleza, crecimiento equilibrado, pleno empleo, cohesión social, desarrollo sostenible, políticas al servicio del ciudadano, más Europa en el mundo, defensa común, seguridad y libertad, espacio europeo de justicia. El 3 de octubre de 2001, Piqué comparece en el Palacio del Senado ante la Comisión Mixta para la Unión Europea con el fin de informar sobre los proyectos y planes del Gobierno ante la presidencia⁴. Aun manteniéndose, los sucesos del 11S alterarán el orden de prioridades y la lucha internacional contra el terrorismo acaparará el mayor protagonismo. De hecho, el 21 de septiembre se celebra en Bruselas una reunión extraordinaria de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Quince para mostrar su apoyo a una acción de legítima defensa de Estados Unidos por los atentados del día 11. La lucha conjunta contra el terrorismo también es el tema central de la sesión informal del Consejo Europeo en Gante, el 19 de octubre; los primeros resultados de esa cooperación europea los tendremos en el Consejo Europeo de Laeken, celebrado el 14 y 15 de diciembre, como cierre a la presidencia belga.

En ese contexto, el programa de la presidencia española de la Unión Europea lleva por título “Más Europa”. En él se da cuenta de las circunstancias de nuestra presidencia, se explica el por qué de ese lema y plantea como forma de trabajo el consenso y la participación. Fija, además, la prioridades durante ese período: 1. Lucha contra el terrorismo en un espacio de libertad, seguridad y justicia; 2. Éxito de la puesta en circulación del euro; 3. Impulso al proceso de Lisboa en el Consejo Europeo de Barcelona: una Europa más próspera, dinámica y al servicio del ciudadano; 4. Ampliación de la Unión Europea; 5. Relaciones exteriores: más Europa en el mundo; 6. Debate sobre el futuro de la Unión Europea. Además la presidencia española debe afrontar y no desatender la responsabilidad natural de toda presidencia; esto es, la dirección, orientación, coordinación y organización de los asuntos del Consejo para no desaprovechar cualquier oportunidad de desarrollar el proyecto europeo en todos los ámbitos de las políticas comunitarias. Vemos, pues, que los objetivos se mantienen, pero cambia el orden de prioridades.

En el ámbito dedicado a las relaciones exteriores, “Más Europa en el mundo”, la presidencia se esforzará en lograr que la UE se exprese, cada vez más, con una sola voz en los asuntos internacionales, contribuyendo así a consolidar el peso, la visibilidad y la credibilidad de la UE. El desarrollo coherente y ambicioso de la PESC es inherente a la construcción y a las aspiraciones del proyecto europeo y a las responsabilidades de la Unión ante la comunidad internacional. El programa deja claro los objetivos —¿y el orden de

4. DSCG Comisión Mixta para la UE. VII Legislatura, 2001, Comisiones Mixtas, n. 52.

prioridades?— que se pretende alcanzar en este ámbito: 1. Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD); 2. Relaciones transatlánticas; 3. La situación en Afganistán; 4. El proceso de paz en Oriente Medio; 5. La asociación euro-mediterránea; 6. Rusia; 7. Balcanes Occidentales; 8. Iberoamérica; 9. Asia; 10. África Subsahariana; 11. Naciones Unidas; 12. Cooperación al desarrollo. Aquí, el programa dice que “La Presidencia española en el área ACP estará marcada por el inicio de las negociaciones de los nuevos Acuerdos de Partenariado Económico con las futuras zonas de libre comercio regionales en los ACP. Se intentará adoptar el mandato negociador con vistas al Consejo de Ministros UE/ACP que se celebrará en la República Dominicana en junio de 2002”. Pareciera como si la cooperación para el desarrollo hubiera quedado olvidada hasta que alguien incluyó este apartado dirigido sólo a las relaciones con los ACP. Olvido incomprensible si tenemos en cuenta que, desde la propia Administración, en el departamento más vinculado a los asuntos europeos, sí se había manifestado que “La Presidencia Española del Consejo de la UE en aspectos de desarrollo no va a ser una Presidencia al uso. El número y naturaleza de los temas, unido al especial contexto en el que tiene lugar, le confieren un carácter distintivo”⁵.

El programa de trabajo, siguiendo los procedimientos habituales, fue presentado a la Comisión Europea, en reuniones de trabajo que se celebraron en el Palacio de La Moncloa el 8 de enero. Otro evento a tener en cuenta es la reunión, el 10 de enero en Madrid, del ministro Piqué con el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, y el Comisario Europeo de Relaciones Exteriores, Chris Patten. Asimismo, el presidente Aznar, presentó al Parlamento Europeo ese programa, como presidente de turno del Consejo el 16 de enero de 2002, incidiendo en la lucha contra el terrorismo como uno de los argumentos centrales del semestre español.

Conviene destacar también que el presidente Aznar inauguró en Estrasburgo, el 28 de febrero, la Convención sobre el futuro de Europa, que, presidida por Valéry Giscard d’Estaing, es el foro encargado de hacer llegar opciones y recomendaciones para la Conferencia Intergubernamental de 2004.

En el área que nos ocupa hay que destacar la comparecencia de Miguel Ángel Cortés, Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, para informar sobre las prioridades de la presidencia española de la UE en materia de cooperación, ante la Comisión de Cooperación del Parlamento

5. FERNÁNDEZ LÓPEZ DE TURISO, José María: “Perspectiva de la Presidencia Española de la UE en materia de cooperación al desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 9, 2002, p. 121-135.

Europeo, el 22 de enero de 2002. Cortés afirma que, dentro de la prioridad “Relaciones Exteriores: más Europa en el mundo”, “España impulsará la coherencia de las políticas comunitarias, la progresiva construcción de la política de cooperación al desarrollo de la UE y quiere contribuir a su eficaz aplicación y ejecución”. Loables objetivos, seguramente compartidos por las demás presidencias, cuyos resultados, también en ésta, han sido más bien escasos. En seguida Cortés “europeiza” uno de sus objetivos para la propia política española de cooperación para el desarrollo: “España considera que las acciones de lucha contra la pobreza deben tener incorporado otros elementos muy importantes como la prevención y resolución de conflictos y, sobre todo, que la política de ayuda al desarrollo debe tener como pre-requisito la democracia, la protección de los derechos humanos, el Estado de Derecho, el buen gobierno y el reforzamiento de las capacidades institucionales de esos países a los que va dirigida nuestra ayuda”.

La cuestión consiste en averiguar si, siendo ese el principio básico de la ayuda al desarrollo, por qué algunos países que no cumplen con ese pre-requisito, por ejemplo China, son objeto de atención prioritaria para nuestra ayuda. La propuesta de Cortés llevaría así a “incentivar que la asistencia comunitaria “invierta” en lo que se denomina “institucionalidad”, pues es claro que un país no se desarrolla sólo con la construcción de infraestructuras, sino con la edificación de elementos favorecedores del Estado de Derecho tales como democracia y respeto de los Derechos Humanos, reforma judicial y legal, reforma de la Administración, fortalecimiento de las entidades locales, reforma de las Fuerzas de Seguridad, reforma fiscal y de la administración financiera, etc.”. Desde la autocrítica, profundiza en su discurso: “... los objetivos a los que deberíamos encaminar nuestros recursos, nuestro marco de acción, más allá de una cooperación tradicional que a veces se limita sólo a construir carreteras o a cumplir el expediente de desembolso sin un control exhaustivo, quizá deberían ser una Administración de Justicia capaz de hacer respetar los derechos de todos, una policía eficaz y respetuosa de las leyes, un marco económico de libertad que permita la participación en la vida política y económica de la nación, una prensa libre, un sistema racional de impuestos, organismos que ejecuten con transparencia y sin corrupción los programas sociales dirigidos a eliminar la pobreza...”. Una réplica a esta visión nos la ofrece Luis de Sebastián, haciendo referencia al caso africano: “... no se puede esperar a que las naciones africanas sean un modelo de gobernación y democracia para ayudar a los que sufren. La comunidad internacional no esperó a que España, Corea del Sur, Indonesia, Singapur, Turquía y, últimamente, China y Vietnam fueran democracias para distinguirlas con su ayuda y sus inversiones. Esperar a que las naciones africanas sean democracias perfectas para darles más ayuda sólo perpetuaría el círculo vicioso de la pobreza

y de la fragilidad de la democracia. Hay que ayudar ahora para que la salud, el desarrollo, el progreso social y la democracia sean una realidad en África”⁶.

Otro de los vectores de la presidencia española en este ámbito es el de educación y desarrollo, pero también desde la visión Cortés: “España ha venido trabajando muy activamente con la Comisión para poner en marcha iniciativas importantes en materia de educación superior y cooperación interuniversitaria, ámbito de la educación que a menudo se olvida o no se contempla dentro de la cooperación, y que nos parece de vital importancia para el desarrollo de esos países. La Comisión va en camino de dotarse de un marco único para su programa de becas y es posible que, coincidiendo con el semestre de la Presidencia española, se encuentre madura una vieja aspiración sobre la que mi país ha insistido mucho: un programa de intercambio universitario específico para Iberoamérica. Este programa permitirá a estudiantes iberoamericanos el acceso a las universidades europeas y superar la dependencia del modelo educativo norteamericano”⁷. No hay que olvidar que unos 700 becarias y becarios extranjeros que realizaban el doctorado en universidades españolas estuvieron en vilo durante el verano de 2001 hasta conseguir la prórroga de sus becas por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional. El 23 de octubre, el Director General de Relaciones Culturales y Científicas, Jesús Silva, lo anunciaba a Vicerrectores de las universidades españolas. Los Rectores, a su vez, criticaron los programas ofertados por la Fundación Carolina, ya que en su opinión se ha “reducido la tradicional convocatoria general de becas para doctorados” a favor de unos cursos de posgrado más cortos en los que se “desprecia la colaboración de las universidades” y se prefiere la cooperación de instituciones privadas. Para Saturnino de la Plaza, presidente de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), “estas convocatorias públicas deberían ser más transparentes”⁸.

Otro dato relevante en materia de educación y desarrollo lo desveló el Informe de Intermón Oxfam sobre La Realidad de la Ayuda 2002-2003, que resaltaba el hecho de los 15 millones de euros que se destinan a mantener los 11 colegios españoles que el Estado tiene en Marruecos, cifra que supone el 40% del total de la ayuda a ese país y el 80% de lo que se destina a proyectos educativos.

6. “Una nueva decepción”, publicado en *El País*, el 14 de julio de 2002.

7. La Comisión Europea anunciaba posteriormente el Programa AlBan (Programa de Becas para Latinoamericanos en la UE), para estudios de postgrado, formación especializada para profesionales latinoamericanos futuros cuadros directivos, que en el caso español tiene ya a la Fundación Carolina como principal protagonista. Los primeros becarios del Programa AlBan se beneficiarán del programa a partir del curso 2003/2004.

8. Véase *El País*, 22 de enero de 2002.

Por último, en su comparecencia, Cortés dibuja las áreas de trabajo regionales o sectoriales hacia las que muestra sus preferencias la presidencia española: Mediterráneo, lucha contra la pobreza —aquí también con un perfil propio: “el mismo objetivo de la lucha contra la pobreza no puede llevar a privilegiar a unos países frente a otros. Además, se están utilizando indicadores que dibujan un mapa de la pobreza discutible: se tienen en cuenta cifras macroeconómicas de los países (renta per cápita) y no la situación de las personas que padecen la pobreza”, siendo por tanto necesario una nueva aproximación hacia el problema de las bolsas de pobreza en los países de renta intermedia—, replanteamiento de la ayuda al desarrollo: las citas de Monterrey y Johannesburgo, además de las conferencias euromediterránea, con América Latina y Caribe, y con los ACP. La presidencia española también insistirá en la mejora de la eficacia de la ayuda comunitaria. Dentro de ‘otros temas’ se incluye la definición de las orientaciones para las intervenciones en el sector salud, la participación del sector privado en los procesos de desarrollo, el papel de las tecnologías de la información en las posibilidades de desarrollo, la dimensión externa del desarrollo sostenible, haciendo hincapié en la gestión del agua en los países en desarrollo.

Cortés deja sobre la mesa algunos planteamientos sobre los que se han generado grandes debates, especialmente el de la solidaridad privada: “A la hora de buscar financiación para el desarrollo, lo verdaderamente determinante es garantizar un flujo de recursos hacia los países en desarrollo, *con independencia de cuál sea su origen* (es obvio decir que la cursiva es mía). En esta línea creemos que puede tener un papel destacado la posibilidad de incentivar, mediante instrumentos de carácter público, la solidaridad privada ... Por ello, hemos propuesto también que se abra un debate en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo, sobre la manera de contabilizar los incentivos fiscales en las estadísticas de la ayuda oficial al desarrollo”. Alguien contaba que cuando Margaret Thatcher no conseguía reducir el paro, modificaba su forma de contabilizarlo para que las cifras lo redujeran; quien sabe si con sistemas similares la misma España no llegue a superar a los países nórdicos en el porcentaje de su AOD.

Los datos correspondientes al seguimiento del PACI 2001 nos dicen que la cooperación española realizó un desembolso neto de 1.907.850.360 euros, lo que supone un incremento del volumen de AOD del 44,6% respecto al año anterior, la mayor subida desde 1990. Llegamos así al 0,3%, pero ese incremento se debe sustancialmente a la operación de cancelación de deuda que Guatemala tenía con España desde comienzos de los ochenta por la compra de la papelería Cegulsa. El Gobierno se compromete a respetar los acuerdos de Barcelona para alcanzar el 0,33% de AOD/RNB en 2006.

Las realizaciones

Las relaciones de la Unión Europea con países y regiones subdesarrollados se vieron fortalecidas durante la presidencia española con motivo de la Conferencia Euromediterránea, celebrada en Valencia los días 22 y 23 de abril y la II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, celebrada en Madrid los días 17 y 18 de mayo.

Pero, sin duda, el momento cumbre de este período fue la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que tuvo lugar en Monterrey (México), los días 21 y 22 de marzo de 2002⁹. Antes de llegar a esa fecha, la maquinaria europea había dado los siguientes pasos:

- En la reunión del Consejo Desarrollo, 8 de noviembre de 2001, la Comisión presenta el Documento preparatorio de la Conferencia de Monterrey.
- En el Consejo de Asuntos Generales (18 y 19 de noviembre de 2002), tras la presentación de un informe por el Comisario Patten, se produce un cambio de impresiones sobre las cinco propuestas concretas para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la AOD: un aumento considerable de la AOD; refuerzo y armonización de procedimientos y mejora de la coherencia con otras políticas; continuación del esfuerzo tendente a desbloquear la ayuda comunitaria y desbloquear completamente toda la ayuda bilateral; fomento de un programa en materia de bienes públicos universales como base para movilizar recursos nacionales; y un aumento de la asistencia técnica en el ámbito comercial.
- El paso más importante se da en la reunión del Consejo de Asuntos Generales celebrado en Bruselas, el 14 de marzo de 2002¹⁰. Es ahí donde se adquiere el siguiente compromiso: “En cumplimiento del compromiso de estudiar los medios y el calendario que permitan a cada Estado miembro lograr el objetivo de las Naciones Unidas del 0,7% AOD/RNB, los Estados miembros que aún no hayan alcanzado el objetivo del 0,7% se comprometen —como primera medida significativa— a aumentar individualmente su volumen de AOD en los próximos cuatro años, dentro de sus respectivos procesos de dotación presupuestaria, al tiempo que los demás Estados miembros proseguirán

9. Ver “La Cumbre de Monterrey sobre Financiación al Desarrollo”, de Juan Pablo Prado Lallande, publicado en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 10, 2002, pp. 225-234.

10. Acuerdo alcanzado por los Ministros de Asuntos Exteriores con vistas a la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México, 18-22 de marzo de 2002). Bruselas, 14 de marzo de 2002, 727402 (Presse 76)

sus esfuerzos para conservar una cifra igual o superior al objetivo del 0,7% de la AOD, para alcanzar colectivamente una media en la UE del 0,39% en 2006. Habida cuenta de este objetivo, todos los Estados miembros de la UE se esforzarán en todo caso por alcanzar, dentro de sus respectivos procesos de dotación presupuestaria, al menos el 0,33% de la AOD/RNB en 2006". El acuerdo no fue fácil de conseguir, dado que cuatro países (Alemania, Austria, Holanda y Suecia) se mostraban, por motivos distintos, contrarios a la propuesta española. La proximidad del Consejo de Barcelona apremió a la tarea; sólo unos pocos días antes Piqué podía decir "hemos llegado al acuerdo para llegar a un acuerdo antes de Barcelona"¹¹. Ese día en Bruselas, el Consejo también insiste, entre otras, en las medidas concretas sobre coordinación de políticas y procedimientos de armonización antes de 2004 y en aplicar la recomendación del CAD sobre supresión de las condiciones de la ayuda a los países menos desarrollados y a continuar los debates para una mayor desvinculación de la ayuda bilateral.

- El Consejo Europeo de Barcelona (celebrado los días 15 y 16 de marzo) ratificaba el acuerdo de los Ministros de Asuntos Exteriores, añadiendo al texto lo siguiente: "El Consejo ECOFIN examinará otras formas de aliviar la deuda de los países menos avanzados".
- El 21 de marzo, José María Aznar intervenía en la Conferencia en nombre de la Unión Europea, resaltando ese compromiso en el marco de la política de cooperación impulsada desde la presidencia española. El día anterior, el ministro Piqué participaba en la mesa redonda sobre "Coherencia para el desarrollo".

Además, durante el semestre de presidencia española se celebraron otros eventos de especial trascendencia para el desarrollo: la Sesión Especial de las Naciones Unidas a favor de la Infancia (Nueva York, 8-10 de mayo de 2002, la Cumbre Mundial sobre Alimentación (Roma, 10 a 13 de junio de 2002) y los preparativos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002)¹². Otro momento importante fue la reunión del G8 en Kananaskis (Canadá), los días 26 y 27 de junio de 2002, donde por primera vez asistía un español, el presidente Aznar, claro está que como representante de la UE.

11. Ver el artículo de Salvador Enguix y Marc Bassets, "La ayuda al desarrollo divide a la UE", en *La Vanguardia*, 12.3.02. Unos días antes, el 23 de febrero, el titular de *El País* todavía decía: "El Gobierno (español) se resiste a que Bruselas fije en el 0,33% del PIB el mínimo de ayuda al desarrollo en 2006".

12. Sobre esa cumbre véase "La cumbre sobre desarrollo sostenible: Río+10", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 10, primavera/verano 2002.

En el ámbito propiamente europeo, hay que destacar la celebración del Consejo Desarrollo, que tuvo lugar en Bruselas, el 30 de mayo de 2002, presidido por Miguel Ángel Cortés. Entre los temas tratados destacan especialmente “De Monterrey a Johannesburgo, preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”. Además, se trataron cuestiones como democracia y ‘buena gobernanza’, aplicación de la política comunitaria de desarrollo, tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito del desarrollo, sanidad y reducción de la pobreza, educación y pobreza, gestión del agua, países en conflicto, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, y la crisis alimentaria en África austral. Muchos de esos puntos coinciden con la propuesta de trabajo de la presidencia española, si bien es cierto que el texto refleja el consenso al que hay que llegar en la adopción del documento final y la influencia de otros modelos de cooperación, como el de los países nórdicos.

El vínculo entre democracia y desarrollo, una de las apuestas del Secretario de Estado, fue objeto de un Seminario celebrado en Valladolid, los días 7 y 8 de marzo de 2002. De nuevo Cortés insistía en que el diálogo político con los países en desarrollo y la ayuda deberían dirigirse hacia los países que se comprometan a establecer un gobierno democrático, propuesta que, generando consensos en su enunciado, admite matices como los que se manifestaron a lo largo de ese Seminario¹³.

Aún quedaba otro asunto en el que la presidencia española apostó fuerte: las acciones de la UE (y de sus Estados miembros) frente a la inmigración¹⁴. También en este caso la rígida propuesta española fue matizada por la intervención de otros países miembros. En el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002, se trató esta cuestión, incorporando a las conclusiones una parte dedicada a “Integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros países”. En el punto 36 se dice expresamente que “Una vez que se hayan agotado sin resultado los mecanismos comunitarios existentes, el Consejo podrá constatar, por unanimidad, una falta injustificada de colaboración por parte de un tercer país en la gestión común de los flujos migratorios. En tal caso, el Consejo podrá adoptar, de conformidad con lo dispuesto en los tratados, medidas o posiciones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de las demás políticas de la Unión Europea, dentro del respeto de los compromisos contraídos por la Unión y sin menoscabo de los objetivos de la cooperación para el desarrollo”. Difícil

13. Ver el documento “Democracia y Desarrollo”, Informe del Seminario, Valladolid, 7-8 de marzo de 2002.

14. Una lectura interesante sobre este candente tema la encontramos al leer el artículo de Javier de Lucas “Prioridades y olvidos de la presidencia española”, *El País*, 14 de marzo de 2002.

papeleta combinar la defensa de la seguridad puesta presumiblemente en cuestión por la inmigración con el respeto a los objetivos de la cooperación para el desarrollo; parece que no hay mucha duda en si es más prioritaria la defensa de nuestros intereses que la del desarrollo de países con fuertes flujos migratorios, salvo que se pusieran en marcha políticas de codesarrollo, no muy presentes en la agenda exterior europea.

Los resultados

Como suele suceder, frente a los balances optimistas del Gobierno español, se han sucedido una serie de críticas con respecto a los resultados conseguidos. Hay que insistir de nuevo en que el margen de maniobra, para una potencia media como España, no es muy grande y que la maquinaria europea tiene sus ritmos y rutinas que el ejercicio de la presidencia no puede alterar.

En “España 2002. Balance de la Presidencia española de la Unión Europea”, se recogen los principales logros conseguidos: en la lucha contra el terrorismo, en la puesta en circulación del euro, en el futuro de una Europa ampliada, en más Europa en el mundo y en la política común de asilo e inmigración. El Gobierno afirma que “La Presidencia española ha trabajado intensamente para hacer realidad el objetivo de ‘Más España en el mundo’, y ha contribuido a consolidar el peso, la visibilidad y la credibilidad de la Unión Europea”. En ese apartado se destacan los avances en Política Exterior y de Seguridad Común, la acción de la presidencia española en Oriente Próximo y Asia, la Asociación Euromediterránea, las nuevas relaciones con Rusia, los Balcanes Occidentales, la consolidación de una relación estratégica con América Latina y Caribe. Con respecto a la cooperación para el desarrollo, se resalta que “La Presidencia Española logró el consenso de la UE para presentar posiciones comunes en todas aquellas reuniones y foros sobre el desarrollo sostenible, como se hizo en las reuniones de Doha y Monterrey. Los Quince se comprometieron a aumentar la ayuda oficial al desarrollo hasta al menos un 0,33% de sus respectivos PIB en el año 2006, y han reafirmado su voluntad de seguir desempeñando el liderazgo, como principal donante a los países más pobres, en la próxima Cumbre de la ONU sobre Desarrollo sostenible que se celebrará a finales de agosto en Johannesburgo. Así mismo, bajo Presidencia Española se dio luz verde para iniciar la negociación de acuerdos de asociación comercial con los países ACP (África, Caribe y Pacífico).

El presidente Aznar realizó el balance de la gestión española ante el Parlamento Europeo, el 2 de julio. Continuando con su argumentación, sigue firme en la creencia de que “es necesario integrar la inmigración en la política de la

Unión con los terceros países, teniendo en cuenta varios factores, teniendo en cuenta la intensificación de la cooperación económica, el desarrollo de los intercambios comerciales y la ayuda al desarrollo, y la prevención de conflictos, pues éstos son los medios escogidos por la Unión para reducir las causas de los movimientos migratorios”.

Es cierto que allí donde las iniciativas y ambiciones españolas fueron mayores, han sido mayores los fracasos. Quizá el mejor ejemplo sea la propuesta para crear un Banco Euromediterráneo de Desarrollo, lanzada en la reunión de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) que, aún contando con el apoyo de otros socios europeos —especialmente de Italia y Portugal— el engranaje europeo se encargó de rebajar. Al final, el Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN), reunido en Barcelona el 14 de marzo, decidió potenciar los créditos del Banco Europeo de Inversiones en la región hasta alcanzar los 2.000 millones de euros en 2006.

Veamos a continuación cómo se ha valorado la presidencia española por distintos colectivos. Para la Coordinadora de ONG para el Desarrollo — España, la calificación es de suspenso. Según su presidenta, Marga Usano, “La presidencia ha terminado con la decisión de eliminar el Consejo de Cooperación de la UE para incluirlo en el de Asuntos Generales, lo que demuestra la falta de sensibilidad de los estados hacia este tema”. Resalta también el desinterés que se mostró en la Cumbre de la Alimentación en Roma y la aportación claramente insuficiente acordada para la Cumbre de Monterrey. El presidente de la Federación de Derechos Humanos, Enrique Gimbernat, destacaba el “amurallamiento frente a la inmigración”¹⁵.

Desde la arena política, lógicamente, división de opiniones. Para el portavoz del PP en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, Gustavo de Arístegui, “La presidencia española ha sido intensa, ha sabido adaptarse a las dificultades y cambios ocurridos en el semestre, y lo que es más importante, ha dado sensación de seriedad, serenidad y de solidez a nuestros socios europeos, en momentos muy delicados para Europa y para el mundo”. En cambio, para Raimón Obiols, vicepresidente del Partido Socialista Europeo, se ha caracterizado por “un pragmatismo continuista a ultranza, compensado por un esfuerzo de presencia mediática. La consecuencia era inevitable: más reuniones que resultados. Creo que el autobombo o la coartada de un contexto

15. Declaraciones recogidas por *El Mundo*, 12 de julio de 2002. Ver el documentado de la CONGDE *Por una política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea integradora, coherente, eficaz y de calidad*. Madrid, julio de 2002.

desfavorable no podrán disimular ni la parquedad de los resultados ni la deriva hacia la derecha de las orientaciones de esta presidencia”¹⁶. En el área que nos interesa, para la eurodiputada Francisca Sauquillo, “El desarrollo no ha sido una prioridad de la Presidencia española, lógica —dada la orientación del gobierno español hacia los temas de seguridad— pero lamentablemente. Hubiera merecido la pena el ejercicio de prestar más atención a una política externa clara, que genera expectativas en los países y poblaciones beneficiarios, y que tiene imbricaciones con las políticas comunitarias más señeras, sobre todo si se compara con el marasmo intergubernamental de la PESC. Y hubiera sido especialmente importante que el consejo atendiera a la política de ayuda comunitaria, que se encuentra sumida en un doble proceso de reforma, la iniciada en el año 2000, y bien orientada por cierto, y la reforma global de la Unión en el marco de la Convención y la ampliación”¹⁷.

Da la impresión de que la lucha contra el terrorismo, las medidas contra la inmigración ilegal y la seguridad, puestas en alza durante este período, han eclipsado las acciones en otros ámbitos y se ha carecido del impulso necesario para fortalecer a la Unión Europea como tal.

También hay que dejar constancia de que, a pesar de las preferencias españolas por América Latina y Caribe, como se puso de relieve en la Cumbre de Madrid, el África Subsahariana ha quedado, una vez más excluido e ignorado, a pesar de las referencias a las acciones humanitarias para paliar la hambruna en algunas regiones. Dentro de esos déficit, habría que incluir también el escaso tratamiento que se ha dado a políticas que requieren un esfuerzo continuo para su plena eficacia, como es la relativa a género y desarrollo, donde ya son conocidas las percepciones de la administración española sobre algunos de estos planteamientos.

Y, quizá, la principal crítica que cabe realizar es que, reconociendo la tarea realizada, el examen nos ofrece un menor perfil de la política de cooperación, en detrimento de unas acciones exteriores. El Consejo Europeo de Sevilla (21 y 22 de junio de 2002), acordó modificaciones al reglamento interno del Consejo, conforme a la decisión adoptada en Laeken de encargar a Javier Solana la presentación de un informe sobre la reforma de esa institución. En Sevilla se decide la creación de un nuevo Consejo de “Asuntos Generales y Relaciones

16. Gustavo de Arístegui: “Objetivos cumplidos” y Raimón Obiols: “¿Torear lo imposible?”, ambos publicados en *El País*, el 16 de junio de 2002.

17. Francisca Sauquillo: “Balance de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea”, *Tiempo de Paz*, n. 65, verano 2002, pp. 60-66. Ver también el documento preparado por la Delegación española del Grupo del PSE del Parlamento Europeo “Una Presidencia parca (balance de la presidencia española)”. 2 de julio de 2002.

Exteriores”, encargado, entre otras tareas, de la conducción del conjunto de la acción exterior de la Unión, a saber, la política exterior y de seguridad común, la política europea de seguridad y defensa, el comercio exterior, así como la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria. Una decisión de especial trascendencia detrás de la cual seguramente está la propuesta de Solana para crear una especie de superministerio europeo de Asuntos Exteriores controlado, eso sí, por los gobiernos de los países miembros, que amenazará la política y la gestión comunitaria de estos asuntos¹⁸.

El testigo lo toma Dinamarca, con la paradoja que la presidencia quede en manos de un país que tiene sus excepciones con respecto a algunas políticas de la Unión (no está en el euro, por ejemplo), pero que se caracteriza por su buen hacer en política de cooperación para el desarrollo. Por el bien de esa política, pero especialmente por el bien de sus destinatarios, confiemos en que la presidencia danesa suba el listón dejado por España. Más Europa sí, pero mejor Europa también. De esa forma los gobiernos podrán cumplir con las demandas de los miles de ciudadanos que salieron a la calle tanto en Barcelona como en el Foro Social de Sevilla, bajo el lema “Otra Europa es Posible”.

Referencias

En Internet

- Presidencia española <http://www.ue2002.es>
- Presidencia danesa <http://www.ue2002.dk>
- Unión Europea <http://europa.eu.int>
- Información sobre la UE: <http://www.futuroeuropa.es>
- Foro Social de Sevilla: <http://www.forosocialsevilla.org>

Bibliografía

AA.VV.: ‘España ante la segunda Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y Caribe’, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n. 54-55, noviembre 2001.

AA.VV.: varios artículos en *Política Exterior*, n. 85, febrero 2002.

18. CRONIN, David: “Aid groups lash out at Solana plan to streamline Councils”, *European Voice*, vol. 8, n. 21, 20 de mayo de 2002.

- AA.VV.: “La presidencia española de la Unión Europea: ¿Oportunidad perdida?”, *Tiempo de Paz*, n. 65, verano 2002.
- DE MIGUEL, RAMÓN: “La presidencia española y el futuro del proyecto europeo”, *Política Exterior*, 85, enero/febrero 2002, pp. 43-56.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ DE TURISO, JOSÉ MARÍA: ‘Perspectivas de la presidencia española de la Unión Europea en materia de cooperación para el desarrollo’, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 9, 2002.
- GRANELL, FRANCESC: “De la presidencia europea al G-8”, *Política Exterior*, 89, septiembre/octubre 2002, pp. 27-30.
- INTERMÓN OXFAM: *Plan de Acción para la Presidencia española*, Estudios 9, diciembre 2001.
- INTERMÓN OXFAM: *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza. Claves de la Presidencia española 2002*. Madrid, agosto de 2002.
- MONTOBBIO, MANUEL: *La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2002 y el relanzamiento del Proceso de Barcelona*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo 2002/07, 2 de octubre de 2002.
- ORTEGA, ANDRÉS: “Una Presidencia alterada”, *Política Exterior*, 88, julio / agosto 2002, pp. 63-77.