
PERSPECTIVA DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA U.E. EN MATERIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

JOSE MARÍA FERNÁNDEZ LÓPEZ DE TURISO*

RESUMEN

El artículo expone la tesis de que la Presidencia Española de la U.E. estará llena de contenido tanto por el número y naturaleza de los temas de la agenda como por el contexto específico en que habrá de desenvolverse. El carácter distintivo se debe a una pluralidad de factores. En primer lugar a que la propia Política de Desarrollo de la U.E. se halla inmersa en un importante proceso de reforma que afecta a sus orientaciones y a su gestión. Después, a que las grandes citas internacionales del año que viene obligan a repensar muchos de los instrumentos y esquemas de la cooperación al desarrollo. Por otro lado, los atentados del 11 de septiembre dejarán sentir su impacto sobre la Cooperación al Desarrollo comunitaria. Por último, España tendrá que hacer frente a una agenda muy cargada de temas regionales y sectoriales.

La Presidencia Española del Consejo de Ministros de la Unión Europea (U.E.) en aspectos de desarrollo no va 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. Las páginas que siguen pretenden explicar esa especificidad y ofrecer al lector interesado un panorama de los preparativos y las prioridades de la Administración Española para nuestro semestre.

Partimos de la base de que uno de los valores que deben inspirar el ejercicio de una Presidencia es, aunque pueda parecer poco ambicioso decirlo, la

* Diplomático. Vocal Asesor de la Unidad de Cooperación con la Unión Europea en la Agencia Española de Cooperación Internacional.

continuidad. Se desempeña para impulsar la acción de los 15 en beneficio de los intereses generales de la Unión. El grado de libertad de acción es, pues, reducido y esto implica que nuestro país no “elige” muchos de los temas que habrá que tratar, sino que proceden de las dinámicas institucionales internas de la Unión, que es quien fija los objetivos a alcanzar. La solidez institucional comunitaria exige un traspaso ordenado de los expedientes, no Presidencias que actúen con ánimo protagonista y veleidoso y que provoquen distorsiones en equilibrios difícilmente conseguidos. Esto, claro, debe entenderse sin perjuicio de que todo país que ejerce la Presidencia aspire a hacerlo lo mejor posible: hay un gran componente de visibilidad, de reconocimiento, y de prestigio internacional en juego.

¿Estamos anticipando acaso con estas palabras una Presidencia Española “de trámite” o mediocre? Para bien o para mal no va a poder ser así. Tan densos son los temas que configuran nuestra agenda para los próximos 6 meses y tan especial el contexto en que los haremos de impulsar que nuestra Presidencia será de todo menos “de trámite”.

Cuatro son los factores que van a condicionar nuestra Presidencia:

- Una Política de Desarrollo comunitaria en pleno proceso de reforma
- Una reformulación en curso de los esquemas e instrumentos de la cooperación al desarrollo y que se plasmará en las grandes citas internacionales del año próximo
- Un contexto internacional dominado por las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington
- Una agenda sectorial y regional muy cargada que se combina con el deseo, por parte de nuestro país, de dar impulso y énfasis a determinados componentes de la cooperación comunitaria.

Veámoslos con mayor detenimiento.

1. La reformada política comunitaria de desarrollo

Durante nuestro semestre deberían comenzar a dar frutos los importantes cambios introducidos por el Consejo y la Comisión, en la Política de Desarrollo comunitaria. Esas modificaciones suponen un auténtico golpe de timón, tanto en lo que se refiere a las orientaciones programáticas como a la gestión de la ayuda externa y han estado presididas por el objetivo de sacarla de su “crisis de eficacia”. Ahora bien, el proceso de reforma es de tal envergadura que exige reafirmar, nuevamente, el contrato de confianza que existe entre Estados

Miembros y Comisión y tener paciencia: la Comisión tardará, al menos, dos años más en poder poner en marcha su sistema. Nos encontraremos durante nuestra Presidencia en el dilema de una lógica tensión entre la urgencia por obtener resultados y la necesidad de construir sobre bases sólidas para el futuro. Y es que afrontamos retos muy importantes, como luego se verá, y tenemos que saber cuanto antes si estamos, Comisión y Estados Miembros, en condiciones de asumirlos.

¿En qué consiste esa reforma a la que aludimos? Pues bien, en dotar de eficacia y personalidad a la Política de Desarrollo Comunitaria. Distintas evaluaciones realizadas en el año 1995 y también el Libro Verde encargado para guiar el proceso negociador de los Acuerdos que habrían de sustituir a la Convención de Lomé, mostraron la evidencia de que la Política de Desarrollo Comunitaria requería una profunda revisión crítica. Ésta adolecía de ausencia de definición estratégica, falta de impacto y visibilidad. La gestión era pesada y lenta y se veía lastrada por procedimientos y cultura administrativos poco apropiados. Los resultados de 40 años de cooperación comunitaria eran poco alentadores tanto si los medimos en términos de eficacia (compárense los objetivos del art. 177¹ del Tratado de la UE con la realidad del desarrollo) como de eficiencia (comparemos ahora la ingente cantidad de recursos destinados a la cooperación al desarrollo con los logros)².

Ante la situación, el Consejo de Ministros del 21 de mayo de 1999 adoptó unas Conclusiones que marcaban el rumbo a seguir: elaboración de una declaración general sobre Política de Desarrollo y su puesta en ejecución, impulsar la coordinación y complementariedad, armonizar y simplificar el marco de organización, aumentar la eficiencia de la gestión de la ayuda y de los procedimientos y reforzar el control, la evaluación y la transparencia. Como se puede apreciar, lo dicho equivalía prácticamente a refundar conceptual e institucionalmente el

1. Son los que presiden la Política Comunitaria de Cooperación al Desarrollo:

- La política de la Comunidad en el ámbito de la cooperación al desarrollo, que será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros, favorecerá:
 - El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;
 - La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
 - la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.
- La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.
- La Comunidad y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

2. Por lo demás, los recursos tampoco podían ser gastados de manera correcta pues existía (y sigue existiendo) una gigantesca disparidad entre los compromisos asumidos por la Comisión y gasto efectivamente ejecutado. A finales del 2000 esa diferencia, que se denomina RAL o Reste à Liquider, ascendía a casi 24.000 € millones (en torno a ¡4 billones de pesetas!)

sistema comunitario de cooperación al desarrollo.

Desde entonces ha habido avances muy dignos de tener en cuenta. En primer lugar, contamos con orientaciones: la Declaración de Política de Desarrollo del Consejo y la Comisión del 10 de noviembre de 2000³ es la carta fundacional de la Política renovada de Cooperación. Es una Declaración que actualiza el mensaje de solidaridad de la UE, reafirma los principios de erradicación de la pobreza e integración de los Países en Vías de Desarrollo (PVD) en la economía mundial y recentra las actividades de la Comisión en 6 áreas en la que la cooperación comunitaria puede aportar un valor añadido: vínculos entre comercio y desarrollo, apoyo a reformas estructurales, transporte, integración regional, seguridad alimentaria y desarrollo rural y fortalecimiento institucional. Los principios de coherencia entre políticas, coordinación y complementariedad entre donantes salen reforzados y son concebidos como requisitos de eficacia.

Por otro lado, desde el punto de vista de la gestión, la nueva Oficina Europeaid, creada el 1 de enero de este año, y encargada de todos los aspectos de la ejecución de la ayuda, debería colaborar a una mejor puesta en marcha de las acciones de desarrollo. Adicionalmente, se ha puesto en marcha un ambicioso programa de “desconcentración” que hará que las Delegaciones comunitarias en Terceros Países tengan mayores responsabilidades en la definición y ejecución de los programas y proyectos. Pero a mayores responsabilidades, mayores necesidades. Y por tanto, completar el mapa de la “desconcentración” con medios materiales y humanos tomará hasta el 2003.

¿Qué podemos esperar y dónde deberemos incidir? Pues bien, España, que ha venido realizando un cuidadoso seguimiento de los avances en la reforma, debe utilizar la plataforma de la Presidencia para tratar de avanzar, junto con el resto de los socios, en la eficacia de la ayuda. La persecución de la eficacia se ha convertido en preocupación recurrente de Administraciones Nacionales y contribuyentes que, con legítimo interés, desean que los cuantiosos recursos que desembolsan tengan el impacto esperado⁴. El marco propicio para tratar el tema es el Consejo de Ministros de Desarrollo; pero también el debate que organiza el Consejo de Asuntos Generales, todos los principios de año desde el 2000, sobre las “Orientaciones de la Acción Exterior”. Aunque este debate, como su nombre indica, versa sobre la acción exterior y no sólo sobre cooperación al

3. COM (2000) 212

4. No está de más recordar que España contribuye con 7,1% de los recursos que se destinan a financiar acciones con cargo al presupuesto comunitario y con el 5,84% de las que se realizan con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED). En total más de 60.000 millones anuales de pesetas.

desarrollo, ésta, no cabe duda, será una parte importante del mismo. Comisión y Estados miembros deberán pasar revista a las realizaciones en materia de cooperación teniendo en cuenta los datos y evaluaciones disponibles. Quizás la pieza de información de mayor importancia será el primer Informe sobre la Implementación de la Asistencia Exterior de la Comisión Europea presentado a finales de octubre por esa institución. El Consejo habrá de tomarlo en consideración, aunque su calidad está lejos de las expectativas de algunos Estados Miembros, que hubieran deseado más un informe técnico que una memoria institucional. Con este documento sobre la mesa, la Presidencia tratará de ordenar un debate sobre cuestiones que preocupan a los socios: ¿estamos consiguiendo los objetivos que nos proponemos? ¿mejora la calidad de la programación de la ayuda? ¿mejoran la gestión y los desembolsos? ¿son apropiados los instrumentos de que disponemos? Se discutirá si se está cumpliendo el Programa de Acción sobre Política de Desarrollo que presentó la Comisión en el Consejo de Ministros de Desarrollo de mayo de 2001. Habrá debate sobre las seis áreas de concentración, sobre el papel del apoyo presupuestario directo, sobre el grado de cumplimiento de la coordinación operativa, etc.

El Consejo, como órgano rector de las políticas tiene aquí un papel de primera importancia. Pronunciarse sobre el rumbo y logro de las reformas es, no sólo algo que espera la Comisión y que ya ha hecho saber en contactos políticos, sino que además resultará determinante para cimentar una política de desarrollo que está ganando terreno en las preocupaciones de la acción exterior de la UE y de los Estados Miembros.

2. Nuevos esquemas e instrumentos

La agenda del desarrollo es más acuciante que nunca. Las estadísticas se encargan de recordárnoslo: la mitad de la población mundial sobrevive con apenas 2 dólares al día y una cuarta parte con 1. La pobreza y la pobreza extrema siguen siendo, en pleno siglo XXI una cuenta pendiente con la solidaridad y la justicia. Muchos años de cooperación al desarrollo no han mejorado sustancialmente el panorama. Pero además resulta que este panorama es cambiante, porque el contexto internacional que hoy afrontamos (y por tanto la manera de encuadrar y afrontar las acciones de desarrollo) no es el mismo que hace 20 años: la globalización imprime un sello radicalmente distinto. Y esto, precisamente, hace que tengamos que adaptar nuestros esquemas e instrumentos. Mucho se ha escrito ya sobre los retos y oportunidades que genera la globalización para los países en desarrollo (brecha tecnológica, oportunidades derivadas de la incorporación de tecnologías de la información, relaciones entre medio ambiente global y desarrollo, papel de los flujos financieros en un mundo sin barreras al

capital, oportunidades derivadas de la liberalización comercial, etc). Lo que resulta evidente hoy es que la respuesta a los problemas de desarrollo no puede proceder únicamente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Se requiere una visión global para poder movilizar todos los elementos comerciales, financieros, medioambientales y de cooperación en una dirección que promueva el desarrollo. Tan íntimamente ligados están estos aspectos que comienza hablarse de un Global Deal o respuesta integrada que contempla todos estos frentes. Y ese Pacto Global vendría refrendado por un pretendido continuum que pasaría por la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Doha los días 9-13 de noviembre (y la subsiguiente ronda liberalizadora, con aspiraciones de que sea la “Ronda del Desarrollo”), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo en Monterrey los días 18-22 de marzo del 2002 y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo del 2 al 11 de septiembre.

Hoy por hoy estamos repensando, ciertamente, el desarrollo. Esto significa dar con la manera para que los Objetivos del Milenio puedan ser alcanzados. Pero tenemos que pensar rápido porque el año que viene será necesario que países y organizaciones acudamos con propuestas a Monterrey y Johannesburgo. El que esas Conferencias tengan lugar es, ya de por sí, un logro. No obstante, la medida del éxito nos la darán los resultados. Y para que lo tratado en Monterrey y Johannesburgo tenga incidencia práctica será necesario que pueda ser asumido por todas las partes. Desafortunadamente tenemos demasiados ejemplos de ejercicios multilaterales, con sus respectivas Declaraciones, y Programas, que se han quedado en la cuneta por haber nacido del voluntarismo. No deberíamos consentir que eso pasara otra vez. Lo que tenemos entre manos es demasiado importante: nos afecta a todos. Por ello España considera que es necesario trabajar de manera muy activa en la búsqueda de consensos, tanto en la esfera interna de la U.E. como con el resto de los actores.

Nuestro país tiene, pues, una enorme responsabilidad institucional en la preparación, como Presidencia, de esas dos grandes citas, la primera de las cuales tendrá lugar durante nuestro semestre. Esto justifica que le dediquemos una referencia específica.

La Conferencia de Financiación del Desarrollo despierta, como es lógico, una enorme expectación. Tratará de dar respuesta a una difícil pregunta: ¿qué recursos utilizaremos, y de qué manera, para promover el desarrollo global? Aquí se tratarán temas como la arquitectura financiera internacional, los esquemas de alivio de la deuda, el papel de la inversión privada, de los recursos domésticos y el aumento de la ayuda oficial al desarrollo.

La U.E. siente que puede y debe adoptar un papel de liderazgo. Desea acu-

dir con contribuciones positivas y así, el último Consejo de Ministros de Desarrollo aprobó unas importantes Conclusiones en las que se reafirma que “la Unión Europea, en su papel como gran donante y a la vista de su reconocida sensibilidad para las aspiraciones de los países en desarrollo, está en buena posición para hacer una importante contribución al éxito de la Conferencia para la Financiación del Desarrollo a través de iniciativas positivas, que puede adoptar en el curso de la preparación de esa Conferencia”. La idea es llegar a la conferencia con “algo debajo del brazo”, a imitación de lo que ocurrió con la III Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Avanzados (PMAs) celebrada en Bruselas el mes de mayo. En ese entonces la UE pudo aportar la iniciativa Everything but Arms que suponía el libre acceso al mercado comunitario de todos los productos (menos armas y municiones) originados en los PMAs. Desde entonces la UE trabaja para que otros donantes (Estados Unidos, Japón, etc) adopten un esquema similar. El qué puede aportar la UE a la Conferencia de Monterrey es todavía objeto de debate, pero podría ir por la vía de una promesa de mayores recursos (calendario para el 0,7%) y/o otros elementos (desvinculación de la ayuda, etc.).

Pues bien, a nuestro país le tocará, muy al inicio de la Presidencia, el reto de tratar de aunar, en el Grupo de Coordinación Comunitaria, las posiciones de los Estados Miembros y Comisión para acudir, en la medida de lo posible, con una voz única a la IV reunión preparatoria de la Conferencia que se celebrará en Nueva York a partir del 14 de enero. Lógicamente, lo complicado de la agenda, el apretado calendario unido a los distintos intereses y condicionamientos nacionales auguran un trabajo delicado. Muchas cuestiones requieren de debates intensos, especialmente aquellas que conforman la base del trabajo: volumen de AOD, bienes públicos globales y fuentes alternativas de financiación. Muchas preguntas están todavía abiertas sobre la mesa y habrá que ir dándoles respuesta: ¿es posible fijar un calendario para llegar al compromiso del 0,7%⁵? ¿es sensato querer aumentar los recursos sin que hayamos hecho un análisis de las condiciones de eficacia?, ¿cómo definimos esos “bienes públicos globales” para los que se reclama financiación adicional a la AOD?, sabiendo que la financiación no lo es todo en el desarrollo, ¿cuáles son las condicionalidades que deben aplicarse a los receptores, especialmente en términos de buen gobierno, lucha contra la corrupción, prevención de conflictos? ¿es realista plantearse acudir, en busca de fuentes alternativas de financiación, a “tasas”

5. Las Conclusiones del Consejo señalan, en relación con las bases citadas, que se invita a la Comisión “a clarificarlas y desarrollarlas sobre la base de un diálogo con cada uno de los Estados Miembros, en particular en lo que toca a los pasos siguientes que cada uno ha de dar para alcanzar en objetivo del 0,7%, incluyendo la cuestión del establecimiento de un calendario específico”.

como la Tasa Tobin, la tasa sobre el carbón, etc.?

España, como ya ha adelantado públicamente el Secretario de Estado de Cooperación Internacional, se plantea realizar los mayores esfuerzos para que la Conferencia sea un éxito. Y ello pasa por atraer al consenso a los otros participantes: a los países en desarrollo, que forman el grupo de los 77 y que parten de posiciones y reivindicaciones todavía alejadas y también a otros países insoslayables, Japón, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y, sobre todo, Estados Unidos (país cuya capacidad para ir “por libre” ya quedó suficientemente demostrada: Protocolo de Kioto, Durban, etc.). En cualquier caso, a medida que avanza la preparación de la Conferencia se hace evidente que el éxito lo podremos alcanzar con buenas dosis de pragmatismo y, sobre todo, huyendo de programas maximalistas que, a la larga, comprometerán la eficacia de lo que acuerde la Conferencia. Pero también con buena voluntad, ánimo innovador y espíritu de compromiso.

En lo que toca a la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo o Río + 10, hay que tener en cuenta que el propio concepto de “desarrollo sostenible” desdibuja las fronteras entre los aspectos de desarrollo y los medio-ambientales. De esta manera resulta menos extraño lo que antes apuntábamos como una línea de continuidad. Así, lo que ocurra en Monterrey condicionará, más que probablemente, la reunión de Johannesburgo. El proceso de preparación también está en marcha. España tendrá que aportar durante su Presidencia los trabajos de coordinación necesarios para asegurar que, una vez que entremos en la recta final, bajo Presidencia danesa, la UE disponga de una voz coherente y unificada. Un hito importante durante nuestro semestre será, en principio, la presentación por parte de la Comisión de su Comunicación sobre Dimensión Externa del Desarrollo Sostenible. Nuestro país deberá esforzarse por que el Consejo elabore unas conclusiones sobre esta base que nos guíen en el proceso hasta Johannesburgo.

3. El nuevo contexto internacional

Los atentados de Nueva York y Washington están teniendo un profundo impacto en el ámbito de la cooperación al desarrollo, hasta tal punto que nuestra Presidencia se verá fuertemente condicionada tanto por la nueva situación internacional como por el tipo de respuestas que espera dar la UE.

Corrían ya malos tiempos para las economías del mundo industrializado: Japón en recesión, Estados Unidos con crecimiento 0% y Europa haciendo frente a una notable disminución de su producto. Esto está limitando grave-

mente las posibilidades de crecimiento de los países en desarrollo que han visto caer en picado sus exportaciones producto de la desaceleración de la demanda de los países industrializados.

A este complejo panorama han venido a sumarse las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre, agudizando aún más la crisis. El Banco Mundial, que había pronosticado que los países en desarrollo crecerían sólo un 2,9% en el año 2001 (5,5% en el 2000) afirma ahora que, tras los atentados, el crecimiento se reducirá entre un 0,5%-0,75% adicional. Y esto por varias razones: desconfianza de la inversión privada, aumento de los fletes y los seguros, hundimiento del turismo, etc. Dramática es la cifra que aflora tras la técnica frialdad de una proyección económica: los atentados van a producir 10 millones de pobres más por la pérdida de ingresos antes aludida.

El panorama inmediato que se presenta para la cooperación al desarrollo, y en el que la Presidencia española habrá de moverse, es el de una negativa conjunción de factores. La crisis económica de los países industrializados plantea dificultades añadidas a los retos de aumentar los recursos para el desarrollo y, por ende, el objetivo de alcanzar el 0,7% en plazos razonables. Por otro lado, la caída de los flujos de comercio e inversión hacia los países en desarrollo reclamaría un aumento compensatorio de la ayuda oficial.

Pero vayamos más allá en el examen del contexto en el que se moverá la Presidencia española. Como si nos hubieran hecho despertar súbitamente de una ensoñación, los atentados nos hacen ahora ver los perfiles inquietantes de lo que antes eran sombras apenas intuidas. Hemos visto la faceta más brutal de los peligros que acechan en la era de la globalización y que tienen su causa -nunca su justificación- en las grietas que están apareciendo en un mundo al que (quizás sólo desde el lado desarrollado) nos empeñamos en calificar de global.

Tras los atentados, se reunió el 21 de septiembre el Consejo Europeo en sesión extraordinaria y adoptó unas Conclusiones en las que se establecía que la lucha contra el terrorismo pasaba a ser "más que nunca, un objetivo prioritario de la UE". Al igual que ocurrió con otras formaciones (Asuntos Generales, Justicia y Asuntos de Interior, Economía y Finanzas, etc.) el Consejo de Ministros de Desarrollo se reunió también, el día 11 de octubre. Se venció el temor inicial a que la prioridad acordada a la seguridad y al combate al terrorismo pudiera desplazar las consideraciones de desarrollo de la agenda política inmediatas. Es más, pronto apareció claramente que los Ministros de Desarrollo podían y debían hacer una contribución. Esto pasaba por reflexionar sobre cuál debería ser el papel de la política comunitaria de desarrollo tras el 11-S.

Los Ministros de Desarrollo trataron este tema durante su último Consejo,

pero será referido, por sus implicaciones, al Debate de Orientación de los Ministros de Asuntos Exteriores del mes de febrero. España tendrá entonces la oportunidad de moderar una discusión política de gran calado. Sin prejuzgar los argumentos que allí se expresarán, sí se pueden ir anticipando algunas posiciones. En primer lugar habrá que actualizar el valor de la Política de Desarrollo comunitaria. En tanto que elemento que complementa la Política Exterior y de Seguridad Común, la Política de Desarrollo puede proyectar estabilidad y colaborar a un mundo más seguro. No hay duda de que la pobreza es, a veces, causa de conflictos violentos. Por tanto, cuanto más se trabaje en su eliminación más estabilidad estaremos introduciendo en el sistema internacional.

Pero planteada de esta manera, la argumentación es quizás excesivamente simple. Por ello España, en todos los foros en los que ha tenido ocasión, ha venido repitiendo los mismos mensajes. Por un lado, que hay que trabajar más, mucho más, en prevención de conflictos y construcción de la democracia y el Estado de Derecho (sobre esto trataremos luego). Por otro, que hay que situar el problema. No es únicamente que Bin Laden haya encontrado albergue y seguidores en un país muy pobre, lo que demostraría la bondad del razonamiento anterior y la necesidad trabajar para erradicar la pobreza de los países más pobres. El auténtico drama es que existe el peligro de que se abra una fractura con el mundo árabo-islámico. A juicio de España, que por razones obvias quizás tiene aquí una especial sensibilidad, considera que esto sólo lo podremos evitar mediante un genuino diálogo de civilizaciones y mediante un compromiso político, financiero y de solidaridad con países que, sin ser tan pobres como los más pobres del planeta, albergan un potencial de desestabilización de consecuencias difíciles de prever. La Declaración realizada por los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión, en el curso del Consejo Europeo de Gante el 19 de octubre recoge esas preocupaciones al señalar que “para evitar cualquier tipo de identificación entre terrorismo y mundo árabe y musulmán, el Consejo Europeo considera esencial promover un diálogo en pie de igualdad entre nuestras civilizaciones, particularmente en el marco del Proceso de Barcelona, pero también mediante una política activa de intercambio cultural. La Unión invita a los responsables en los Estados Miembros a dar prioridad concreta a un diálogo entre culturas tanto en el nivel internacional como en el interno de sus sociedades”

La Declaración pone también sobre la mesa un conjunto de expedientes que nuestra Presidencia deberá seguir y que, en lo que toca a la cooperación al desarrollo comprende: la adopción de un programa “ambicioso y de largo alcance de asistencia política y económica para la reconstrucción de Afganistán con el ánimo de estabilizar la región”; la asistencia a los países vecinos,

y el compromiso de la UE en la promoción “de un sistema internacional de estabilidad, prosperidad, democracia y desarrollo” (con una especial mención a los Balcanes).

4. Una extensa agenda

Como antes habíamos comentado, la Presidencia española va a tener que ocuparse de una agenda extraordinariamente extensa de temas, tanto regionales como sectoriales. Aunque algunos estaban ya previstos, otros han llegado inopinadamente a nuestras manos como producto de las diferentes dinámicas administrativas en la UE. Será necesario trabajar muy rápido y de manera muy coordinada con los socios para sacar adelante tantos asuntos y en tantos frentes.

Muchos factores confluyen para que nuestras miradas se dirijan al Mediterráneo. Por las razones anteriormente expuestas, por la creciente interpenetración económica, comercial, cultural y social, y por meras razones de vecindad, el mundo mediterráneo se nos antoja como prioritario. Durante la Presidencia española, tendrá lugar la Conferencia Euromediterránea que se celebrará los días 22 y 23 de abril en Valencia. Nos encontramos en un contexto en el que todos los actores son plenamente conscientes de la necesidad de revitalizar el Proceso de Barcelona. Ahora hay enormes responsabilidades en todos los frentes. En el político y de seguridad quedan pendientes, si la situación política y el Proceso de Paz en oriente Medio lo permiten, los trabajos para la consecución de la tan anhelada Carta para la Paz y la Estabilidad en el Mediterráneo. En el capítulo económico, comercial y financiero hay que completar el mapa de los acuerdos de asociación, analizar la manera de incentivar la inversión privada y favorecer la integración subregional. En el apartado social, cultural y humano encontraremos temas de enorme trascendencia: ¿cómo articularemos el diálogo de civilizaciones?, ¿cómo abordar temas como migraciones y codesarrollo?, ¿de qué se compone el programa social regional que quiere impulsar la Comisión?, ¿qué mecanismos podemos aplicar para mejorar la eficacia de la cooperación comunitaria (que en el 2000 sólo logró desembolsar el 26% de los fondos MEDA comprometidos)?, etc. Por la amplitud de los temas y la importancia de los mismos (y también por la volatilidad de la situación), la vertiente mediterránea va a convertirse en uno de los capítulos más complejos y relevantes de nuestra Presidencia.

La II Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe tendrá lugar los días 17 y 18 de mayo en Madrid y constituye una alta prioridad. Como se recordará, la I Cumbre, celebrada en junio del 99, sirvió para definir el concepto de

Asociación Birregional Estratégica. Esta voluntad de reforzar las relaciones europeas con América Latina y el Caribe se materializaba en la Declaración de Río, que establecía los principios generales de la asociación, y las Prioridades de Acción que identificaban 55 acciones —luego reformuladas en 11— en los diversos campos: político, económico, social, cultural, humano, científico, tecnológico, etc. La II Cumbre constituye ahora un paso muy importante para reforzar esa asociación. El gran valor de este encuentro es la posibilidad de mantener un diálogo franco e identificar vías de cooperación sobre los problemas relacionados con la globalización y la asociación. Temas como el libre comercio, el desarrollo, la inestabilidad financiera, la pobreza, la educación, la democracia o la protección de los derechos humanos están presentes en la agenda de esta Cumbre. Será también el momento de pasar revista a los avances realizados en los diferentes campos: importantes progresos en el ámbito comercial con un acuerdo vigente con México y negociaciones avanzadas con Chile y Mercosur; trabajos por realizar para examinar el estado de las relaciones comerciales con la Comunidad Andina de Naciones y con Centroamérica; mantenimiento del diálogo político en todos los niveles regionales; intensificación de las acciones de cooperación en ciencia y tecnología, drogas, educación, derechos humanos, medio ambiente y prevención de desastres, etc. Por otro lado, se espera que la Cumbre identifique nuevas acciones birregionales, entendiendo por estas las que tienden a fortalecer la integración de las dos zonas, de manera que podamos disponer de un programa de avance para el futuro. La Cumbre se verá acompañada de otras reuniones al margen: un foro sobre derechos humanos y un foro cultural.

El Consejo de Ministros Unión Europea-Países de Africa, Caribe y Pacífico (ACPs) se celebrará a finales de junio en la República Dominicana. Este es el órgano rector de la Asociación con los 77 países ACPs y el gran foro de discusión política. Tendrá que ocuparse de dos elementos de primera importancia. En primer término, es de esperar que el Consejo pueda celebrar ya la entrada en vigor, al haberse alcanzado el número de ratificaciones necesarias, del Convenio de Cotonou. La aceleración de la ratificación del acuerdo, que permitirá su entrada en vigor definitiva, había sido una demanda reiterada de los ACPs que, en principio, debería verse cumplida en junio. En segundo lugar, las partes deberían acudir al Consejo de Ministros con todos los instrumentos listos y a punto para comenzar las negociaciones, a partir de septiembre, de los Acuerdos de Asociación Económica que prevé la Convención. Pero aquí quedan aún muchos deberes por hacer y van a ocupar, como es lógico, buena parte de nuestro semestre de Presidencia. Los países ACPs deberán progresar en la definición de sus configuraciones regionales para negociar con la UE, mientras que España, en su calidad de Presidencia, deberá esforzarse para lograr los consensos que permitan definir el mandato

negociador para la Comisión.

En cuanto a los temas horizontales, éstos se prepararán en los diferentes grupos de trabajo y llegarán, para discusión y aprobación, al consejo de Ministros de Desarrollo que tendrá lugar a finales de mayo del 2002. Es prematuro plantear la agenda del Consejo, pero los calendarios y la ordenación de los trabajos nos hacen pensar que tendremos que ocuparnos de expedientes importantes y de gran complejidad técnica. Como antes comentábamos, habrá que examinar y revisar el Programa de Acción de la Comisión sobre Política de Desarrollo. Durante la Presidencia española habrá que trabajar con la Comisión y con los socios sobre posibles Comunicaciones en varios frentes: educación y reducción de la pobreza, salud, tecnologías de la información, dimensión externa del desarrollo sostenible, participación del sector privado, etc. Estos documentos tienen todos una gran incidencia práctica porque de ahí se derivan las orientaciones para guiar las acciones de la cooperación comunitaria en el futuro. Precisamente por ello Comisión y Estados Miembros ponen una especial atención en asegurar una cuidadosa preparación, discusión técnica y tramitación. Por otro lado están las acciones que se pueden derivar de la Comisión en función del monopolio que ésta tiene de la iniciativa legislativa. Es previsible que la Comisión presente nuevas iniciativas legislativas: la elaboración de un reglamento para la lucha contra las enfermedades transmisibles (tema anejo de discusión será la participación de la UE en el Fondo de Salud Global), o la reforma del Reglamento que rige la cooperación con América Latina y Asia y que tiene ya 10 años de antigüedad.

La Presidencia tiene una limitada, aunque cierta, capacidad de maniobra para orientar los trabajos y el énfasis hacia temas que considere relevantes y que se plantean en función de objetivos generales. Así, Suecia puso mucho énfasis en la eficacia de la cooperación comunitaria y Bélgica trabajó de manera activa en materia de prevención de conflictos. España se propone hacerlo, en principio, en dos ámbitos: Educación y Desarrollo y Democratización y Desarrollo.

Con respecto al primer tema, el contexto requiere que procedamos a una discusión y actualización crítica de nuestros instrumentos de cooperación tras los compromisos de la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social, el foro "Educación para Todos" de Dakar, y los Objetivos del Milenio. Si queremos progresar efectivamente en el objetivo de lograr la enseñanza primaria universal para el 2015 habrá que sentarse a discutir cómo. Será la primera vez que los Ministros discutan sobre un tema con tanta incidencia sobre la erradicación de la pobreza tras la adopción de la Declaración del Consejo y la Comisión sobre Política de Desarrollo, en la que se reafirma el valor de la cooperación

en este terreno.

Pero también buen gobierno y democracia son requisitos esenciales para el desarrollo. La Declaración otorga gran importancia a esta área de cooperación, no obstante es necesario examinar cómo se lleva esta prioridad a la práctica. Supone un cierto cambio cualitativo porque, aunque las menciones a la institucionalidad, a la democratización y al buen gobierno son constantes en los documentos de programación comunitarios con los Países Terceros, lo cierto es que la inversión en este campo ha sido relativamente reducida. Es verdad que es una cooperación “difícil”, en el sentido de que tiene poca visibilidad, está sometida a muchos riesgos externos, sólo rinde indicadores a largo plazo y no permite desembolsos muy grandes. No obstante hay una relación directa entre posibilidades de desarrollo e instituciones sólidas y responsables. La presencia de las segundas multiplica la eficacia de la cooperación y, además, genera el ambiente propicio para el desarrollo social y el crecimiento económico. La prevención de conflictos, es otro de los aspectos en los que es necesario tener mayor incidencia, pues su impacto sobre el desarrollo es más que evidente. Existen en la literatura comunitaria orientaciones al respecto⁶ que es necesario llevar a la práctica con mayor convicción.

Así, España ha propuesto la realización de un seminario de expertos que tendrá lugar en Valladolid los días 7 y 8 de marzo para discutir sobre las relaciones entre democracia y desarrollo. El seminario aportará una base de conocimiento teórico y experiencia práctica que puede resultar de gran utilidad para el eventual debate que sobre este tema pueda surgir en el Consejo de Ministros de Desarrollo.

5. Conclusiones

Por las razones expuestas consideramos que la Presidencia Española de la U.E. en temas de desarrollo estará llena de contenido. Como se ha podido apreciar ninguno de los temas que serán tratados es accesorio o marginal. Todos ellos apuntan a elementos muy centrales de la cooperación y de la relación con los socios en desarrollo.

Consciente de esto, España desea además incidir para que la cooperación al desarrollo comunitaria tenga un papel visible y reconocido en la esfera de la acción exterior de la U.E. y, sobre todo, con consecuencias prácticas. Esto

6. Por citar las más recientes: Comunicación de la Comisión sobre Prevención de Conflictos, COM (2001) 211. Comunicación de la Comisión sobre Cooperación con los Países ACP's implicados en Conflictos Armados, COM (1999) 240. Programa Europeo para la Prevención de Conflictos violentos.

se conseguirá llevando la cooperación al primer frente de las preocupaciones políticas de la Unión. Es necesario que los órganos rectores recuperen su papel y que el Consejo de Ministros de Desarrollo sea mucho más que un aparato de aprobación de documentos muy técnicos tramitados por un grupo de expertos. Siguiendo la estela de lo ocurrido durante las presidencias sueca y belga, se aspira a que el Consejo sea un ámbito de debate de los problemas reales que interesan a nuestras opiniones públicas en relación con la cooperación al desarrollo.

El contexto especial en el que nuestra Presidencia se llevará a cabo hace que la acción exterior de la U.E. reciba especial consideración. Ni siquiera los importantes retos internos, como la implantación del Euro, lograrán evitar que una parte sustancial de la atención comunitaria esté volcada hacia el exterior. Y aquí la cooperación al desarrollo tiene un papel de gran responsabilidad. Los hechos nos demuestran que la política de desarrollo no puede girar en el vacío. Tiene que insertarse de manera nítida en la proyección exterior de la Unión Europea, condicionar sus preocupaciones y ayudar, en coordinación y coherencia con las otras políticas (Política Exterior y de Seguridad Común, PESC, y Política Comercial Común, PCC), a la emergencia de un mundo más seguro, solidario y, sobre todo, justo.