

---

# LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA: UN EXAMEN CRÍTICO

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO\*

---

## RESUMEN

*Tras haber analizado en números anteriores diversas políticas de cooperación para el desarrollo de Estados miembros de la Unión Europea, en este caso tratamos de la propia política comunitaria de cooperación, realizando un repaso de los aspectos más importantes, a raíz de la formalización de dicha política en el Tratado de la Unión Europea y de la adopción de diversos reglamentos que la ponen en práctica. El examen se realiza a la luz de las conexiones de la política de cooperación con el estado actual de la integración europea, con la crisis y reforma institucional que vive, con la reforma de un conjunto de políticas, especialmente aquellas con mayor dimensión, exterior, como la Política Exterior y de Seguridad Común. Por último, se hace un repaso a las principales carencias que sigue teniendo la política de cooperación y las medidas propuestas para intentar solucionarlas.*

En el número 1 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* publicábamos un artículo de María Muñoz de Urquiza (“Los nuevos Reglamentos de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo”) en el que analizaba la situación de la política europea de cooperación tras su formalización por el Tratado de la Unión Europea —el Tratado de Maastricht—, y la adopción de diversos reglamentos que daban vida a esa política.

La intención de estas páginas es, siguiendo ese camino, ofrecer una visión general de la situación de esa política desde tres dimensiones: la situación de la Unión Europea en su proceso actual de adecuación al sistema internacional

---

\* Profesor del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

de la posguerra fría, el desarrollo reglamentario de los objetivos fijados por el Tratado de la Unión Europea para la cooperación para el desarrollo, y las principales carencias a las que debe hacer frente la futura política europea de cooperación.

## **1. Situación actual del proceso de integración europea**

Con más pena que gloria, como si se viera afectada por el pesimismo milenarista, la Unión Europea recorre su camino en el proceso de integración, con la salvedad hoy —al contrario de lo que sucedía con anterioridad— de que no se sabe muy bien cuál es realmente el final que se persigue y, sobre todo, quién o quiénes guiarán ese destino. Enfrascada en innumerables crisis (las vacas locas, acusaciones de corrupción y nepotismo contra las instituciones comunitarias, que afectaban también a los programas de cooperación, etc.) las respuestas gubernamentales no han alcanzado a legitimar el proyecto europeo. Reflejo de esa crisis es la situación de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, debilitados crecientemente y crecientemente enfrentados, mientras que el Consejo —institución intergubernamental— ha visto reforzado su papel, especialmente en su representación al más alto nivel, el Consejo Europeo. Y, qué duda cabe, las políticas comunitarias en formación, como la cooperación para el desarrollo, han sufrido las consecuencias de esa situación.

La dimisión de la Comisión Europea presidida por Jaques Santer, que se produce inmediatamente después de la presentación, el 15 de marzo de 1999, del primer Informe del Comité de Expertos Independientes sobre presuntos casos de fraude, mala gestión y nepotismo, supone no sólo una de las mayores crisis institucionales en la integración europea, sino un punto de inflexión en ese proceso. No deja de ser curioso, además, que mientras que el Tratado de la Unión Europea reformado en Amsterdam —que entra en vigor el 1 de mayo de 1999— refuerce el papel del Parlamento Europeo con respecto a la Comisión, sean los gobiernos de los 15 los que se disputen la composición de la nueva Comisión, que presidirá Romano Prodi, dejando al Parlamento Europeo un papel testimonial.

Por otro lado, también extraña que el nuevo Tratado dé una nueva dimensión a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), mientras que la mayoría de países europeos asienten y colaboran en la campaña militar de la OTAN contra Yugoslavia, poniendo en cuestión la legitimidad internacional. Quizá sólo sea casualidad que el mismo día, el 3 de junio, en que se produce el fin de esa guerra, con la capitulación de Milosevic, es nombrado para el cargo de

Secretario General del Consejo y, por tanto, Alto Representante para la PESC, al ex secretario general de la OTAN, Javier Solana.

En ese orden de cosas, la Unión Europea intenta redefinir su marco de actuación, que se enfrenta a un doble reto consustancial a su propia andadura: profundizar y ampliar. Tomemos como guía el programa de la Presidencia portuguesa de la Unión durante el primer semestre del año 2000, que se centra en los siguientes objetivos:

a) Empleo, reforma económica y cohesión social: se trata de lograr que Europa disponga de una economía más dinámica y competitiva, basada en la innovación y la sociedad del conocimiento, capaz de crear más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social, y casi siempre con el ojo puesto en la pujante economía de Estados Unidos. Este fue el tema central del Consejo Europeo de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000). El periodista Walter Openheimer nos da su visión (“La Europa de Blair empieza en Lisboa”, *El País*, 8.4.00) de lo ocurrido en dicha reunión: “Casi nada de lo dicho en Lisboa es estrictamente nuevo, pero de allí ha salido un mensaje arrollador. El elogio al mercado frente a la intervención pública nunca había sido tan clamoroso. Se ha convertido en receta única, en la medicina que cura todos los males. Frente al socialismo de rostro humano emerge el liberalismo de rostro humano. El triunfo de ese mensaje parece insinuar un desplazamiento del tradicional centro de poder en la Unión Europea. ¿Está en declive el eje Bonn-París desde que el canciller se ha mudado a Berlín? ¿Se ha convertido la UE en una pirámide de amplia base con vértice en Londres? ¿Manda Blair en Europa?”

Otros aspectos internos a los que prestará atención la presidencia portuguesa son los relativos al desarrollo de un área de libertad, seguridad y justicia, y a la salud pública y sanidad de los alimentos.

El Consejo Europeo de Berlín (24 y 25 de marzo de 1999) había dejado resuelta, no sin grandes tensiones, una de las cuestiones más complejas, la Agenda 2000, que tenía como objetivo dotar a la Unión Europea de políticas más eficaces y de los recursos necesarios para llevarlas a cabo con ánimo de solidaridad, garantizando al mismo tiempo un rigor presupuestario en el ámbito de la Unión semejante al aplicado en el ámbito nacional. Las nuevas perspectivas financieras abarcan el período 2000-2006, en la hipótesis de que la adhesión de nuevos Estados miembros dará comienzo en 2002.

b) Ampliación: los candidatos a formar parte de la UE son actualmente 12 (Bulgaria, Chipre, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Rumania), a los que hay que añadir el caso

especial —por las implicaciones de todo tipo que tiene— de Turquía. Salvo este último, todos han comenzado las negociaciones para la adhesión, siendo Chipre, República Checa, Eslovenia, Estonia, Hungría y Polonia quienes podrían ingresar antes del 2004. Las dificultades para negociar el capítulo agrícola y el nuevo reparto de las ayudas comunitarias en función de la baja renta de los candidatos, entre un 25% y un 66% de la media comunitaria, marcará esas negociaciones. En todo caso, aunque las nuevas ampliaciones no supondrán un cambio radical para la Unión Europea —salvo el caso de la incorporación turca—, alterarán significativamente el centro geopolítico europeo, trasladándolo hacia el Este de Europa con lo que eso significa, especialmente, para la dimensión exterior de la Unión Europea.

c) Reforma institucional: que se centrará en la composición y funcionamiento de la Comisión Europea, el procedimiento de votación en el Consejo o las modificaciones del Tratado de Amsterdam que afecten a las instituciones. Interés especial tienen los artículos 6 y 7 del TUE que definen los principios democráticos (libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros) y las posibles medidas en caso de violación de esos principios, más aún cuando la llegada al Gobierno de la extrema derecha en Austria ponía en cuestión esos principios, por lo que ese país ha sido puesto en una especie de cuarentena democrática, rechazando los otros socios la representación austríaca, salvo episodios paradiplomáticos como la Cumbre de Lisboa donde, aprovechando la firma del Tratado con México con la presencia del presidente Zedillo, el primer ministro portugués, Antonio Guterres, cambió la denominación de ‘foto de familia’ —imposible de realizar con el canciller austríaco Wolfgang Schüssel— por la de ‘foto de grupo’, que sí era compatible con la presencia austríaca. Al margen de estas situaciones, la cuestión austríaca ha servido para ofrecer una imagen de que la UE no sólo es exigente con la democracia fuera de sus límites, sino también en su interior.

La Conferencia Intergubernamental que deberá hacer frente a ambos procesos, ampliación y reforma institucional, comenzó sus trabajos el 14 de febrero de 2000. La CIG está integrada por representantes de todos los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Ha sido el Comisario Michel Barnier (encargado de Política Regional y de la propia Conferencia Intergubernamental), quien hizo público, el 26 de enero, el texto de las propuestas de la Comisión como referencia para los trabajos. La Conferencia deberá completar su trabajo en diciembre de este año, poniendo fin a la presidencia francesa del Consejo de la Unión. Finalizadas sus tareas, “las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales” (art. 49 TUE).

d) Dimensión externa, que se inserta en las consecuencias del fracaso de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Seattle. En otro orden, destacan la intensificación de las relaciones con Suráfrica; las negociaciones comerciales con Mercosur y Chile, que comenzaron oficialmente el 24 de noviembre de 1999; y, sobre todo, la firma del acuerdo comercial con México, el 24 de marzo de 2000, tras haber finalizado las negociaciones, en tiempo récord, el 24 de noviembre (habían comenzado el 9 de noviembre de 1998). Pero el hecho más importante ha sido la realización de la primera reunión UE - África, que tuvo lugar en El Cairo los días 3 y 4 de marzo de 2000, evento que demostró de nuevo la insostenible situación de buena parte de los países africanos hundidos en problemas económicos, políticos y sociales que requieren mucho más que la buena voluntad demostrada en El Cairo.

## **2. La política comunitaria de cooperación para el desarrollo**

La política comunitaria de cooperación para el desarrollo se ve lógicamente afectada por las circunstancias anteriores, precisamente en unas circunstancias donde se percibe que es más necesaria que nunca.

El efecto más visible es la reestructuración de órganos, competencias y funcionamiento en la Comisión Europea. La Comisión presidida por Prodi nace con una cartera dedicada a Desarrollo y Ayuda Humanitaria, que sectorializa esta tarea frente a la división regional de etapas anteriores. El cargo recae en el danés Poul Nielson, cuyo objetivo más inmediato ha sido acabar con la imagen de falta de control a la que se vio sometida la antigua Comisión y, en especial, el comisario Manuel Marín; hay quien afirma que el espíritu calvinista, de férreo control administrativo, se ha impuesto sobre una cierta forma latina de hacer política. Está por ver cómo el nuevo reparto de competencias encaja con un difícil engranaje, donde además de la cartera de Nielson, hay un Comisario encargado de Relaciones Exteriores (el británico Chris Patten) y otro de Comercio (el francés Pascal Lamy) con una clara dimensión exterior. Además, habrá que observar con cuidado cómo funciona el tándem entre la Comisión y el Alto Representante para la PESC, dado sobre todo el especial protagonismo, ganado a pulso en los medios de comunicación, de Javier Solana. Solana se vanagloria de que los líderes mundiales ya puedan llamar a Europa en caso de crisis (el 2855000 del Centro de Crisis de UE, en Bruselas). A mi juicio, con su elección se pretende reforzar una de las letras de la PESC, la S de seguridad.

Una cuestión crucial donde se debatirá si hay un reparto o una coordinación de competencias es en la política de ayuda humanitaria, verdadero buque insignia de la política de cooperación europea —y mundial— actual. Según se hacía eco una crónica de *ABC* (15.1.00) desde Bruselas, el Partido Popular Europeo —el mayoritario tras las últimas elecciones de junio de 1999— habría expresado su malestar por el intento de Solana por controlar la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión (ECHO), maniobra que supondría que los fondos serían canalizados por los Gobiernos de los Quince para sus operaciones de Política Exterior y de Seguridad Común. Además, desvela el presunto 'cerebro' de la operación, Alberto Navarro, ex director de ECHO y actual jefe de gabinete de Solana.

Descendiendo en el organigrama, hay también una completa reestructuración de la Comisión, donde desaparecen las Direcciones Generales distribuidas por números romanos, que habían proliferado como hongos, para agruparlas en cuatro apartados (Servicios Generales, Políticas, Relaciones Exteriores y Servicios Internos). En Relaciones Exteriores se incluyen Ampliación, Comercio, Desarrollo, ECHO, Relaciones Exteriores y el Servicio Común de Relaciones Exteriores. Y así toda una remodelación que afecta también a la tensión intergubernamental por el reparto de cargos y, por tanto de poder, en el seno de la Comisión.

Su misión será aplicar los Tratados y, en el caso de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo, lo contemplado en el Título XX, artículos 177-181. Recordemos que los objetivos de esa política son 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; y la contribución 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 política comunitaria, en todo caso, nace con unos límites fijados por el Tratado: será complementaria a la de los Estados miembros.

Como dijimos, esta política nace formalmente con el Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht, aunque recogiendo el acervo comunitario en esta materia. El Tratado de Amsterdam reproduce lo acordado en Maastricht aunque la política comunitaria de cooperación para el desarrollo se ve afectada en cuanto al proceso de toma de decisiones ya que, desde el 1 de mayo de 1999, se le aplicará el procedimiento establecido por el artículo 251, el conocido como procedimiento de codecisión, por la intervención colegislativa del Consejo y del Parlamento.

Desde entonces, se ha adoptado un conjunto de reglamentos que han ido dando vida a ese Título XX. Sin ánimo de ser exhaustivos, los principales reglamentos son los siguientes:

- Reglamento (CE) 213/96, del Consejo, de 29 de enero de 1996, relativo a la aplicación del instrumento financiero “European Communities Investment Partners” destinado a los países de América Latina, de Asia y del Mediterráneo y a Sudáfrica.
- Reglamento (CE) 1257/96, del Consejo, de 20 de junio de 1996, sobre la ayuda humanitaria.
- Reglamento (CE) 1292/96, del Consejo, de 27 de junio de 1996, sobre la política y la gestión de la ayuda alimentaria y de acciones específicas de apoyo a la seguridad alimentaria.
- Reglamento (CE) 2258/96, del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo.
- Reglamento (CE) 722/97, del Consejo, de 22 de abril de 1997, relativo a acciones realizadas en los países en desarrollo en el ámbito del medio ambiente en una perspectiva de desarrollo sostenible.
- Reglamento (CE) 2836/98, del Consejo, de 22 de diciembre de 1998, sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo.
- Reglamento (CE) 1658/98, del Consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cofinanciación, con organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo europeas, de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo.
- Reglamento (CE) 1659/98, del Consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada.
- Reglamento (CE) 975/99, del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Reglamento (CE) 976/99, del Consejo, de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países. Reglamento, al contrario de los anteriores, adoptado en aplicación del artículo 235, dado que no tiene base jurídica en el Título XX.

No hay que olvidar que estas políticas de carácter horizontal completan la dimensión regional de la cooperación europea, que tiene como foco central las relaciones con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). El 3 de febrero de 2000 concluían en Bruselas las negociaciones para renovar el Convenio de Lomé. El nuevo acuerdo, que vincula a la UE y sus países miembros con 71 Estados ACP, más los que puedan ingresar, tiene como principales objetivos la erradicación de la pobreza y la adaptación de los países ACP a la economía mundial; uno de sus principales obstáculos fue la cláusula sobre inmigración, que incluye la obligación de readmitir a los inmigrantes ilegales por parte del país de procedencia y el compromiso menos estricto para los apátridas y nacionales de Estados terceros desde el país de tránsito. La duración del nuevo Convenio será de 20 años; está prevista una financiación, para los primeros cinco años, de 13.500 millones de euros correspondientes al noveno Fondo Europeo de Desarrollo, a los que hay que añadir otros 9.000 millones de euros no utilizados de fondos precedentes. Es tal la especificidad de las relaciones con las antiguas colonias, cuya herencia hay que situarla ya en el Tratado de Roma de 1957, que el Título XX, artículo 170.3, dice que sus disposiciones no afectarán a la cooperación con los países de África, del Caribe y del Pacífico en el marco del Convenio ACP-CE.

El mapa regional se completa con las relaciones con regiones y países del Mediterráneo, de Asia y América Latina, y de los países de Europa Central y Oriental, con la salvedad de que todos ellos son vecinos y, por tanto, candidatos presentes o futuros a la adhesión a la Unión Europea.

La presidencia portuguesa se fijó como objetivos, además de las relaciones de cooperación con el continente africano, reflejadas en la Cumbre de El Cairo (3 y 4 de marzo), y de la finalización de las negociaciones con los ACP (culminadas el 3 de febrero), contribuir a dotar a la Unión Europea de una mayor capacidad de intervención en la formulación de la política internacional de cooperación para el desarrollo; para ello considera importante la discusión y aprobación de un documento global de orientación sobre la política de cooperación de la Unión. Además, la presidencia portuguesa ahondará en el trabajo ya en curso destinado a intensificar la cooperación de la Unión Europea y de los Estados miembros en materia de coordinación, coherencia y complementariedad de sus respectivas políticas. A este respecto puede consultarse el artículo del prof. Sobrino Heredia en el número 1 de esta Revista.

En una perspectiva más amplia, la Comisión Europea ha presentado las líneas maestras de la cooperación para el desarrollo en la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social

y al Comité de las Regiones. Objetivos estratégicos 2000-2005: Hacer la nueva Europa” (Bruselas, 9.2.2000 COM(2000) 154 final). Dentro del capítulo dedicado a “Estabilizar nuestro continente y reforzar la voz de Europa en el mundo”, la Comisión afirma:

“Europa debe reforzar también su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza. La proyección mundial de nuestros valores esenciales y nuestro objetivo de desarrollo sostenible deben traducirse en una fuerte solidaridad, apoyada por una política comercial que exprese nuestro compromiso con los intereses compartidos. Más allá de la cooperación al desarrollo, nuestra meta será integrar a estos países en la economía mundial y fomentar estrategias nacionales sanas. Este objetivo se alcanzará mediante una mayor coherencia entre todas aquellas políticas comunitarias que tienen incidencia en los países en desarrollo, coherencia que depende también de una mayor coordinación y complementariedad con las acciones de los Estados miembros.

En su acción exterior, la Comunidad ejecuta constantemente programas de ayuda. La credibilidad de la Unión y el logro de sus objetivos estratégicos exigen necesariamente una clara mejora de la eficacia e impacto de estas acciones. La Comisión abordará este punto con la mayor decisión. Confía en la ayuda de las demás instituciones para establecer un sistema más sencillo y más operativo.”

Poco nuevo bajo el sol. Los objetivos de la Comisión se mueven más en el ámbito de los deseos que en el de las posibles realidades y denotan la falta de garantías en cumplirlos, si no es con el indispensable apoyo de los gobiernos de los países miembros. La mayor legitimidad europea pasa también por la puesta en escena de una auténtica política de cooperación para el desarrollo que demuestre que la solidaridad europea no se agota en la ayuda humanitaria, por otro lado esencial en muchos casos, sino que abarca también la política comercial, la agrícola, la deuda externa o la inmigración.

A punto de cerrar este artículo, la Comisión ha aprobado, el 26 de abril, una Comunicación sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea. Sin poder profundizar en el texto, describimos algunas de sus características generales. En un primer apartado, trata de los nuevos desafíos para el desarrollo, contextualizando el lugar que deben y pueden ocupar la ayuda y la cooperación internacional. En cuanto al papel de la Unión Europea, señala que se deben reforzar mutuamente las tres dimensiones que confluyen en el ámbito del desarrollo: el diálogo político, la cooperación para el desarrollo y el

comercio. Retoma también las líneas de acción para conseguir una mayor coherencia, coordinación y complementariedad en el conjunto de actividades externas. Saca conclusiones de las evaluaciones que la Comunidad ha realizado de las políticas de ayuda hacia los ACP, América Latina y Asia y los países mediterráneos. Se fija como objetivo fundamental la lucha contra la pobreza, en el marco del crecimiento económico y el comercio, del desarrollo del sector privado, de los vínculos entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo.

Como actividades estratégicas, la Comisión propone la adopción de una estructura común integrada para las políticas y programas de desarrollo hacia todas las áreas geográficas, identificando las actividades prioritarias para la ayuda al desarrollo comunitaria. El diálogo con los países asociados, en especial con la sociedad civil, se entiende como fundamental para el éxito de las políticas de desarrollo. Para la mejora de la eficacia de la política de cooperación la Comisión propone una serie de medidas que revisan la gestión de la ayuda comunitaria.

Un documento, pues, de la mayor importancia en orden a una nueva política europea de cooperación para el desarrollo, sin olvidar que el paso dado por la Comisión tiene que continuar con las decisiones que sobre esta cuestión adopte el Consejo, con la participación de otras instancias europeas. El tiempo nos dirá.

### **3. Perspectivas**

Enlazamos de este modo con un apartado crítico hacia la cooperación europea, así, en términos generales, ya que la cooperación comunitaria es un reflejo de las políticas de cooperación de los Estados miembros. Frustradas las esperanzas de que el fin de la guerra fría acarrearía casi automáticamente los dividendos de la paz, que tendrían su fiel reflejo en un mundo con menos conflictos y más desarrollo, la realidad nos demuestra día a día todo lo contrario, un mundo con más conflictos y más amenazas de todo tipo y con un crecimiento constante, sí, pero de las desigualdades de todo tipo.

En ese sistema internacional a la cooperación para el desarrollo le corresponde un lugar fundamental y si la Unión Europea quiere convertirse en un verdadero actor internacional tendrá que demostrarlo en varios terrenos, pero especialmente en éste. Para ello tendrá que solucionar muchos y complejos

problemas, para lo que, como hemos visto, cuenta con muy buena voluntad, pero con escasos medios. A ello ayuda poco el hecho, tan aireado por los medios de comunicación, de que tras las imágenes de la tragedia que afecta a buena parte de la población de Etiopía, sucedían las de un Parlamento Europeo casi desierto y por tanto incapaz de adoptar una resolución sobre la hambruna en ese país.

Compartimos en buena medida otra cuestión de fondo, planteada por el profesor Remiro Brotons: "... de lo que se trataba –y se trata–era, –es– de construir un poder alternativo que, mediante las debidas alianzas estratégicas (en América, con las Repúblicas latinoamericanas, convenientemente articuladas), ataje el unilateralismo de los Estados Unidos y sus políticas de doble rasero. Un proyecto a largo plazo, pero necesario. Ser el primer donante de ayuda a los países en desarrollo no basta para consolidar la credibilidad en quienes se atribuyen una visión pluralista del mundo, institucionalizada, respetuosa de las normas, dispuesta a compartir la interpretación de valores comunes, si se acaba prestando una asistencia vicaria en operaciones decididas y controladas por quienes no respetan las instituciones ni las normas y, encima, pasan el plato. La Unión Europea paga donde no manda”.

Quizá el principal problema pase por encajar las dieciséis piezas que hoy forman el puzzle comunitario en cuanto a la cooperación para el desarrollo. Aunque ha habido ensayos para practicar la coordinación, en países como Costa Rica y Perú, los criterios fijados por el Consejo el 13 de marzo de 1998 no parece, en general, que hayan alcanzado mucho éxito: fortalecer la capacidad de los países receptores en el proceso de desarrollo; reducir los costes administrativos de la cooperación al desarrollo en los países receptores; mejorar la coordinación de las acciones entre los diferentes actores de la UE y con otros donantes nacionales y multilaterales; garantizar la coherencia de los proyectos de cooperación de la UE con las orientaciones del Consejo y su complementariedad con las estrategias de los países receptores; optimizar la presencia de la UE en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

Otra cuestión pendiente, sobre la que también hay más doctrina que práctica, es la vinculación entre ayuda, reconstrucción y desarrollo, con el vuelco espectacular que ha experimentado la ayuda humanitaria en un contexto que cuantitativamente se ha dado en conocer como ‘la fatiga de los donantes’. La prevención y actuación consecuente antes de los conflictos, es también un aspecto fundamental para evitar desastres mayores y consecuencias peores. La dinámica entre la cooperación para el desarrollo y la política exterior y de seguridad común deberá dar mucho más de sí que los conflictos de competencias

para hacer frente a la gravedad de los problemas en los que vive, sufre mejor dicho, la mayor parte de la población del planeta.

Entre las iniciativas y propuestas sobre cómo poner en práctica un nuevo modelo de cooperación, destacamos dos. En primer lugar la de Jeffrey Sachs, director del Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard, quien propone lo siguiente: “La estrategia futura para la ayuda debe incluir estos tres puntos: estar mejor repartida, drástica cancelación de las deudas —de manera que la nueva ayuda no sea simplemente reciclada— y una reorientación de la ayuda para fomentar el conocimiento científico y tecnológico necesario para solucionar los problemas, hasta ahora por resolver, de la salud y la agricultura tropicales”.

El testimonio de Michel Camdessus como director general saliente del FMI es todo un alegato para el próximo siglo: “La nuestra es la primera generación capaz de influir en los asuntos mundiales mediante una cooperación internacional voluntaria, sin emplear el poder militar o imperial. Pero para conseguir este objetivo, son necesarias una coherencia en la toma de decisiones económicas y una responsabilidad política sin precedentes”.

El mundo, obligado a arrodillarse ante el dios del libre mercado, dispone hoy más que nunca de las condiciones y los medios científicos y técnicos para poner fin a los conflictos y a la violencia estructural, a la guerra, al hambre y a las enfermedades y a la Unión Europea le cabe una responsabilidad política primordial en ese objetivo.

## Referencias

CAMDESSUS, Michel: “El futuro del Fondo Monetario Internacional”, *El País*, 16.2.00.

Commission of the European Communities: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Community's Development Policy*. Bruselas, 26.4.2000 COM(000) 212 final.

MANGAS MARTÍN, Araceli (ed.): *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario*. Madrid, Tecnos, 1999, 7ª edición.

REMIRO BROTONS, Antonio: “Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI (1999), 1, p. 56.

*Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 1, otoño/invierno 1997, dedicada a “Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000”.

SACHS, Jeffrey: “Replantear la ayuda exterior”, *El País*, 3.1.99.

Subdirección General de Política Comercial de la UE: “Programa de la Presidencia portuguesa de la Unión Europea”, *Boletín Económico de ICE*, n. 2642, del 31 de enero al 13 de febrero de 2000.

Los documentos sobre Unión Europea pueden consultarse por medio de la página [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int). Desde la página en Internet del Instituto ([www.ucm.es/info/IUDC](http://www.ucm.es/info/IUDC)) se puede acceder a otros centros de información en cooperación para el desarrollo.