

LA POLITICA COMUNITARIA DE COOPERACION AL DESARROLLO

Por ALBERTO NAVARRO GONZALEZ (*)

1. INTRODUCCIÓN

Es evidente que en todos los Estados miembros de la Comunidad la cooperación al desarrollo constituye un aspecto muy importante de sus respectivas políticas exteriores.

Por ello parece lógico que cuando la Unión y sus Estados miembros vamos a definir y poner en marcha una Política exterior y de seguridad común (artículo J.1.1. del TUE) se haya incorporado también en el Tratado de la Comunidad Europea un nuevo Título sobre «Política de cooperación al desarrollo» (Título XVII).

Porque, como es sabido, las Comunidades Europeas tuvieron en los Tratados constitutivos unas competencias muy discretas en materia de relaciones exteriores. Sin embargo, las competencias atribuidas entonces en temas comerciales (artículo 113), acuerdos de asociación (artículo 238), relaciones con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales (artículos 229 a 231) y especialmente a través del artículo 235 han permitido, a lo largo de los años, desarrollar una ambiciosa política de cooperación al desarrollo.

En la actualidad la Unión Europea —junto a sus Estados miembros— es ya el primer donante mundial, con un volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo que en 1992 ha superado los 28.000 millones de dólares (el 0,53 % del PNB total, lejos aún del 0,7 % recomendado por Naciones

(*) Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, Ministerio de Asuntos Exteriores (Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas).

Unidas). Las otras dos grandes superpotencias económicas de la escena internacional, Estados Unidos y Japón, destinan respectivamente 11.000 y 9.000 millones de dólares anuales a la AOD (el 0,25 % y 0,35 % de los respectivos PNB).

Sin embargo, la AOD puramente comunitaria apenas supone hoy en día el 14 % de la ayuda gestionada por los Estados miembros. Y es que, como ya hemos mencionado, el Tratado de Roma no preveía instrumentos específicos de armonización o de coordinación de las políticas nacionales de cooperación. Por ello, se ha afirmado con razón que la Comunidad Europea se sumaba hasta ahora como decimotercer donante a los Estados miembros.

Aunque en los últimos años el incremento del volumen financiero de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo ha sido espectacular. Así, de un porcentaje del 1,3 % del total del presupuesto comunitario en el año 1973 se ha pasado al 2,7 % en 1990 y al 5,4 % en 1992. En este último año la Comunidad Europea ha destinado 3.600 millones de ecus (algo más de medio billón de pesetas) a la cooperación internacional, sobre un presupuesto total de 66.500 millones de ecus.

En los próximos años se va a mantener esta tendencia en el marco de las perspectivas financieras de la Comunidad para los años 1993 a 1999 aprobadas por el Consejo Europeo de Edimburgo el 12 de diciembre de 1992. El volumen de los compromisos para acciones exteriores es el siguiente:

<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
4.450	4.500	4.880	5.160	5.430	5.780	6.200

(en millones de ecus a precios de 1992).

Debe tenerse en cuenta, además, que a estas cifras hay que añadir los préstamos del Banco Europeo de Inversiones a terceros países y las contribuciones adicionales que, al margen del presupuesto comunitario, efectúan los Estados miembros al Fondo Europeo de Desarrollo. Vamos a analizar brevemente ambos instrumentos:

1.1. *El Banco Europeo de Inversiones*

El BEI, sobre la base del artículo 18 de sus Estatutos, ha financiado proyectos en países terceros gracias a autorizaciones individuales del Consejo de Gobernadores (23 proyectos en los últimos 20 años por importe de 1.082 millones de ecus) o mediante autorizaciones globales (Grecia, España y Portugal en los años previos a la adhesión y grupos de países con acuerdos de cooperación con la Comunidad).

Para destacar la importancia del BEI como actor de la política comunitaria de cooperación pueden mencionarse las siguientes cifras:

* *Países ACP*: El primer Protocolo Financiero del Convenio de Lomé IV prevé 1.200 millones de ecus de préstamos del BEI para los años 1990-1995. A ello se suman 825 millones de ecus de capital riesgo y 280 millones de ecus para bonificaciones de intereses, todos ellos con cargo al VII FED, que serán gestionados por el BEI y no por la Comisión.

* *Países Mediterráneos*: La Política Mediterránea Renovada aprobada por el Consejo en diciembre de 1990 contempla 3.100 millones de ecus en préstamos del BEI para los años 1991 a 1996 (1.300 en el marco de los Cuartos Protocolos financieros y 1.800 para la cooperación financiera horizontal con estos países). A ello hay que sumar 105 millones de ecus del presupuesto comunitario en forma de capital riesgo gestionado por el BEI.

* *Países de Europa Central y Oriental*: El BEI ha sido autorizado por el Consejo a conceder préstamos por un volumen de 1.700 millones de ecus en favor de Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria, República Checa y República Eslovaca. Una vez entren en vigor los Acuerdos de Asociación firmados con estos países, pasarán a disfrutar del régimen preadhesión con acceso a la financiación del BEI por encima de este umbral. A ello se suman 250 millones de ecus en préstamos para las tres Repúblicas bálticas y para Albania.

* *Países de América Latina y Asia*: El 19 de mayo de 1992 el Consejo autorizó al BEI a que otorgase préstamos por importe de 750 millones de ecus en tres años a los países de América Latina y Asia que tengan firmados acuerdos de cooperación con la Comunidad (en América Latina todos salvo Cuba). Se lograba así un objetivo que España había defendido y exigido desde el año 1986.

1.2. *EL Fondo Europeo de Desarrollo*

Por otro lado, es necesario también mencionar al Fondo Europeo de Desarrollo como instrumento de la Comunidad y de sus Estados miembros en la cooperación internacional. El VII FED está dotado con 10.800 millones de ecus para los años 1990 a 1995 (y otros 140 millones para los países y territorios de ultramar) de los que España contribuye con 645 millones, lo que supone el 5,89 % del total.

Los presupuestos anuales del FED (que opera con un sistema de caja única) se han incrementado también de forma muy importante en los últimos años, hasta alcanzar la cifra de 1.650 millones de ecus en 1992.

Así pues, en resumen y a modo de ejemplo de la importancia actual de la cooperación comunitaria con terceros países, baste señalar que en 1992 se movilizaron más de 3.600 millones de ecus con cargo al presupuesto comunitario, 1.650 millones de ecus del VII FED y casi 1.000 millones de ecus en préstamos del BEI con cargo a sus recursos propios. Es decir, en torno a un billón de pesetas.

2. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Este amplio esquema de cooperación amparado esencialmente en los artículos 113, 235 y 238 del Tratado CE y favorecido por una jurisprudencia expansiva del Tribunal de Justicia, se encuentra, pues, muy consolidado (tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo) cuando se inician las Conferencias Intergubernamentales sobre Unión Política y Unión Económica y Monetaria.

En este breve estudio vamos a ocuparnos de la génesis y del significado del nuevo Título XVII del Tratado CE tal y como ha quedado redactado tras la adopción del Tratado de la Unión Europea. Para ello vamos a mencionar las sugerencias e iniciativas que fueron presentadas por los Estados miembros y la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política. A continuación destacaremos los puntos más relevantes del nuevo Título XVII del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

2.1. *Las sugerencias de la Comisión*

Es bien conocido que una Conferencia Intergubernamental convocada para la reforma de los Tratados con arreglo al artículo 236 está integrada por los Estados miembros, únicos con capacidad de hacer propuestas y alcanzar acuerdos o compromisos. No obstante, la Comisión, pese a no ser miembro de pleno derecho de la Conferencia, desempeñó un papel muy activo a lo largo de la misma, al igual que hiciera en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria.

En relación con la cooperación al desarrollo, la Comisión -en un Seminario celebrado el 21 de julio de 1990- había decidido ya impulsar la inserción de esta política en el nuevo Tratado. El documento de reflexión interno de la Comisión comprendía dos grandes apartados con los siguientes puntos:

2.1.1. Por una comunitarización de la política europea de cooperación al desarrollo

En este apartado la Comisión exponía las razones que justificaban la comunitarización de esta política:

* *Razones políticas:* La estrecha vinculación existente entre cooperación al desarrollo y otros aspectos de la política exterior. Sería absurdo dejar de lado a la cooperación al desarrollo —que es una de las imágenes comunitarias más positivas en el plano internacional— cuando se establece por los Doce el objetivo de una Política exterior y de seguridad común.

* *Razones económicas:* La existencia de responsabilidades internacionales de la Comunidad en este ámbito. Es el primer mercado para los países del Tercer Mundo (22,6 % de su exportaciones) y el primer donante mundial, que interviene activamente en numerosos foros internacionales (Naciones Unidas, OCDE, UNCTAD... aunque no, por ejemplo, en el Banco Mundial o el FMI).

* *Razones morales:* La existencia de más de 1.100 millones de seres humanos en la miseria más absoluta (menos de 370 dólares de renta al año) o de 45 millones de personas que mueren de malnutrición y de hambre todos los años en el mundo.

* *Razones internas*: La necesidad de incrementar la coherencia y la eficacia de las políticas y acciones de la Comunidad, así como en relación con los Estados miembros. Se trata de asegurar la coherencia de esta política comunitaria con otras políticas, como la comercial o la agrícola; y de coordinar las políticas de cooperación de los Estados miembros ya que todas juntas suponen casi el 40 % de la ayuda al desarrollo mundial.

2.1.2. Principios, objetivos e instrumentos de una política común de cooperación al desarrollo

La Comisión, consciente de la imposibilidad de solicitar una competencia exclusiva en esta materia (el propio documento consideraba «irrealista» esta postura), se inclina por la atribución de una competencia concurrente pero con instrumentos de coordinación y de acción suficientes que permitan una evolución «hacia una progresiva integración de las políticas nacionales de ayuda al desarrollo».

Para ello la Comisión proponía las siguientes ideas:

* No limitarse a acciones específicas de interés común (como, por ejemplo, las ayudas de urgencia) sino extender el derecho de iniciativa a cualquier cuestión económica (la deuda) o política (en el marco de la futura PESC).

* Conseguir una representación comunitaria en todas las instancias y organismos internacionales relacionados con la cooperación al desarrollo (para ello, como es bien sabido, no ha sido preciso esperar al TUE y la Comisión ya representa a la Comunidad, como observador o miembro de pleno derecho, en numerosos organismos; merece destacarse el caso especial del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, del que la Comisión ostenta el 3 % del capital (cifra idéntica a la del BEI), con representación superior a la de siete Estados miembros).

* Mantener una cierta «autonomía de acción» entre la Comisión y los Estados miembros, aunque insistiendo en la obligación de coordinación y el derecho de iniciativa de la Comisión. Para ello la Comisión sugería inspirarse en el artículo 130 H del Tratado (investigación y desarrollo).

Por lo que se refiere a los instrumentos que permitiesen acelerar el proceso de comunitarización, la Comisión sugería que se previese en el Tratado la obligación por parte de la Comunidad de adoptar formalmente, y a determinados intervalos, programas globales. Esto permitiría, en palabras de la Comisión, «la atribución progresiva de competencias de los Estados miembros a la Comunidad pues es muy probable que se nos confíen cada vez más tareas por razones de coordinación, eficacia, etc...».

Estos programas globales incluirían la definición de una serie de objetivos, prioridades de desarrollo (compromisos financieros y reparto por regiones o países), enfoques y medios de acción, pero sobre todo «un reparto operativo de este conjunto de acciones y medios entre la Comunidad y los Estados miembros».

Como luego veremos al analizar el Título XVII, este objetivo de los programas globales no fue asumido por la Conferencia, aunque en el artículo 130 W.1 queda una cierta referencia a esta idea al recogerse el concepto de «programas plurianuales».

Sin embargo, la Comisión finalizaba su documento de reflexión (que anticipaba muchos de los puntos que serían posteriormente discutidos en la Conferencia) afirmando que estos dos elementos esenciales —definición amplia de la competencia comunitaria y obligación de establecer programas plurianuales de acción— tendrían una eficacia limitada si no se añadían otros elementos adicionales. Estos otros elementos —que la Conferencia no asumiría— eran los siguientes:

* Establecer en el Tratado un marco institucional para la puesta en práctica de las estrategias comunitarias de ayuda. Este marco se inspiraría, con adaptaciones, de las estructuras de coordinación ya existentes en el Comité FED, Comité PVD-ALA, Comité de Ayuda Alimentaria, etc.

* Atribuir a la Comunidad algunos sectores de competencia exclusiva como las ayudas de urgencia, la ayuda alimentaria o el apoyo a la integración económica regional.

La propia Comisión reconocía que se podría ir mucho más allá pero consideraba que ni los Estados miembros lo iban a permitir ni tal vez la Comisión tendría interés en conseguirlo. Por ello terminaba su documento afirmando que «una competencia abierta e instrumentos flexibles y evolutivos permitirán sin embargo a la Comisión elegir su ritmo de

comunitarización en función de sus capacidades y de la evolución política».

2.2. *Las propuestas de Países Bajos*

La delegación holandesa ya había solicitado en la Conferencia Intergubernamental de 1985 que dio lugar al Acta Unica Europea la inclusión en el Tratado CEE de la política de cooperación al desarrollo. La iniciativa holandesa consideraba que esta política —al igual que las de Medio Ambiente o de Investigación y Desarrollo— se encontraba ya lo suficientemente desarrollada, con numerosos instrumentos legislativos y financieros, como para poder llevar a cabo su consolidación en el Tratado.

Como la petición de Países Bajos no tuvo entonces los apoyos suficientes de otros Estados miembros era lógico que este país planteara nuevamente su solicitud en esta Conferencia. Así, esta delegación presentó el 10 de enero de 1991 un breve documento, de un par de páginas, en el que proponía «que un capítulo separado del Tratado se dedique a la cooperación al desarrollo».

Este capítulo debería contener, en opinión de Países Bajos, los siguientes apartados:

* *Objetivos:* La Comunidad debe contribuir al desarrollo mundial, duradero y armonioso, haciendo frente a las causas estructurales de la pobreza en los países en vías de desarrollo y favoreciendo su autonomía económica.

* *Instrumentos:* Debe introducirse una mayor coherencia en los actuales instrumentos (Lomé, Mediterráneos, América Latina y Asia, ayuda alimentaria, ayuda de urgencia, SPG y productos básicos).

* *Competencias:* Se mantendrán las competencias nacionales y las comunitarias, debiendo incrementarse la coordinación. Posteriormente podría pensarse en una transferencia progresiva de competencias de los Estados miembros a la Comunidad. Mientras tanto, se debería fomentar un reparto de tareas entre unos y otros.

* *Medios:* En opinión de la delegación holandesa, la comunitarización de la cooperación al desarrollo implica que el conjunto de los instrumentos debe estar financiado por el presupuesto comunitario. Por ello

propuso la presupuestarización del FED (algo que la Comisión, después de un intenso debate interno, acabó también apoyando).

Casi un mes más tarde, el 6 de febrero de 1991, Países Bajos presentaba también un proyecto concreto de articulado que reflejaba las ideas antes mencionadas. Su contenido era el siguiente:

En el artículo 1 se definían los objetivos de esta política de cooperación al desarrollo ya mencionados.

En el artículo 2 se enumeraban las acciones que llevará a cabo la Comunidad (regionales, mencionando expresamente, por este orden, a los países ACP, Mediterráneos, Asia y América Latina; y sectoriales, «tales como la ayuda alimentaria en el marco de la seguridad alimentaria y la ayuda de emergencia»). Y se insistía en la coherencia de estas acciones con las restantes previstas en el Tratado.

El artículo tercero establecía los procedimientos de toma de decisiones: mayoría cualificada en el Consejo y cooperación con el Parlamento Europeo.

El artículo cuarto se refería a la coordinación con las políticas de los Estados miembros, previendo una concertación con la Comisión. Se permitía a esta última adoptar cualquier iniciativa útil para garantizar la eficacia de esta coordinación.

El último artículo mencionaba la necesidad de una acción común de los Estados miembros y la Comunidad en la cooperación con países terceros y en organismos internacionales (siempre que se refiera a ámbitos de competencia mixta). Se trataba del mismo texto ya previsto en el artículo 130 R.5 del Tratado sobre medio ambiente.

Como luego veremos, algunas de las ideas de Países Bajos fueron finalmente incorporadas al Tratado. Este país tuvo además el mérito de ser —junto a la Comisión— el primero en solicitar la inclusión de esta política, con un título separado, en el Tratado.

2.3. Las propuestas de la Presidencia Luxemburguesa

A las pocas semanas de ser presentados los documentos de Países Bajos, la Presidencia luxemburguesa proponía, el 1 de marzo de 1991, bajo el título «cooperación para el desarrollo», siete apartados con el siguiente contenido:

1. Los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad. En este apartado se aludía al desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo, su inserción armoniosa en la economía mundial (ambos recogidos en el nuevo artículo 130 U.1) y el fomento del respeto de los derechos humanos y de los valores democráticos (objetivo que, con una redacción más completa y reforzada, se establece en el nuevo artículo 130 U.2).

2. La acción de la Comunidad será complementaria de las de los Estados miembros y «se llevará a cabo de manera coherente con los objetivos perseguidos por la política exterior y de seguridad común». Debería tener en cuenta los compromisos, obligaciones y objetivos acordados en el marco de Naciones Unidas.

Tanto la idea de complementariedad entre la Comunidad y los Estados miembros como la referencia a las Naciones Unidas se incorporaron, con ligeras modificaciones de redacción, al nuevo artículo 130 U (apartados 1 y 3). Sin embargo, la idea de coherencia con los objetivos de la PESC, a pesar del firme apoyo que tuvo por parte especialmente de la delegación española, no fue incluida finalmente en el Título XVII sino en el artículo C del Tratado de la Unión Europea. Tiene por tanto un valor más programático que jurídico. Varios Estados miembros temían que esta frase condicionara el desarrollo futuro de la política de cooperación al desarrollo y permitiera reforzar e incrementar la cooperación con América Latina o el Mediterráneo en detrimento del área privilegiada de los países ACP.

3. La Comunidad tendrá en mente el objetivo del desarrollo en el conjunto de sus políticas «ya se trate de comercio, medio ambiente, ayudas públicas o asistencia financiera». Esta idea de coherencia con otras políticas comunitarias fue también incorporada posteriormente en el nuevo artículo 130 V del Título XVII, aunque con una redacción de carácter más general.

4. Para lograr los objetivos del apartado 1, la Comunidad dispondrá de los instrumentos existentes, así como de cualquier nuevo instrumento y en particular de los programas plurianuales para regiones y problemas específicos.

El nuevo artículo 130 W recogió finalmente estas ideas, incluyendo una referencia expresa a los programas plurianuales y «a las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos enunciados en el ar-

título 130 U» (lo que permite, evidentemente, la creación de nuevos instrumentos).

Los programas plurianuales se adoptarán por unanimidad. Para las demás decisiones se proponía a la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros que se optase entre la mayoría cualificada o la unanimidad como forma de decisión del Consejo.

Como luego veremos, la Conferencia decidió finalmente que todos los programas y medidas pudieran ser adoptados en el ámbito de la cooperación al desarrollo con arreglo al nuevo procedimiento del artículo 189 C (mayoría cualificada del Consejo y cooperación con el Parlamento Europeo).

6. Los Estados miembros coordinarán entre ellos, concertados con la Comisión —que podrá adoptar cualquier iniciativa útil a este fin— sus políticas y programas de ayuda al desarrollo.

El nuevo artículo 130 U consagró también esta coordinación Comunidad-Estados miembros, aunque ampliándola a las Organizaciones y Conferencias internacionales, permitiendo las acciones conjuntas (de las que ha habido ejemplos en las últimas décadas) y que los Estados miembros contribuyan a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios.

7. El último apartado se refería a la cooperación entre la Comunidad y los Estados miembros, especialmente para la negociación de acuerdos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 228 del Tratado CEE.

Este texto, sin modificaciones, se transformó finalmente en el artículo 130 Y del Tratado. La Conferencia adoptó, además, una Declaración relativa al mismo considerando que «las disposiciones de este artículo 130 Y no afectan a los principios que se derivan de la sentencia del Tribunal de Justicia en el caso AETR» (Declaración n.º 10 aneja al TUE).

Como ya hemos señalado al comentar estas propuestas de artículos de la Presidencia luxemburguesa, su contenido esencial —con algunos cambios y adiciones que luego mencionaremos— se transformó finalmente en el Título XVII del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

2.4. *Las propuestas de la Delegación española*

Ya es sabido que la delegación española fue una de las que mayor número de propuestas presentó a esta Conferencia, hasta el punto de que no hubo título o apartado en el que no se presentasen formalmente modificaciones, comentarios o adiciones.

En el ámbito de la cooperación al desarrollo estas propuestas se realizaron sobre la base del documento de la Presidencia luxemburguesa, posteriormente endosado también por la holandesa en el segundo semestre de 1991. Los aspectos más destacados del documento español eran los siguientes:

* Se solicitó la inclusión del Título dedicado a la cooperación al desarrollo en el relativo a la Política exterior y de seguridad común. Al decidir finalmente la Conferencia que las disposiciones relativas a la PESC figurasen en un «pilar» distinto del Tratado de la Comunidad Europea (en el Título V del TUE) hubo que abandonar esta pretensión.

No obstante, la delegación española insistió hasta el último momento en incluir referencias a la PESC en el artículo 130 U y en establecer un nuevo artículo por el que «la Comunidad se inspira en los objetivos fijados por la PESC para la puesta en práctica de su política de cooperación al desarrollo». El artículo C del Tratado de la Unión estableció en este sentido la obligación de mantener la coherencia en el conjunto de la acción exterior y especialmente en sus «políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo».

* En relación con el artículo 130 U, la delegación española solicitó también que se incluyera una referencia expresa a «las capas de población más desfavorecidas» con el fin de que la política comunitaria de cooperación al desarrollo no se centre exclusivamente en los países más pobres y pueda abarcar también a los países de renta media (como son casi todos los iberoamericanos). La redacción dada al objetivo incluido en el último apartado del artículo 130 U.1, «la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo», cubrió finalmente esta pretensión española y permite destinar ayuda y programas comunitarios a zonas o sectores desfavorecidos en países de renta media como Argentina, Chile o México.

* La delegación española propuso asimismo un nuevo apartado en este artículo 130 U —no asumido finalmente por la Conferencia— por

el que las acciones de la Comunidad «se inscriben en el marco de sus vínculos históricos con los países en desarrollo» y el esfuerzo comunitario «se orientará de forma equilibrada desde el punto de vista geográfico con todas las regiones en desarrollo que tengan vínculos históricos con los Estados miembros». Esta era una plasmación concreta más del objetivo español de reequilibrio geográfico de la ayuda comunitaria, excesivamente concentrada hasta ahora en los países ACP.

Esta aspiración española —que ha permitido en los últimos años una importante mejora tanto cuantitativa como cualitativa, de las ayudas al Mediterráneo y a América Latina— se ha incorporado finalmente a las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo que aprobó las perspectivas financieras de la Comunidad para los años 1993 a 1999.

En el ámbito de las acciones exteriores se ha incluido, a iniciativa española, la siguiente frase: «El Consejo Europeo opina que, en vista de las cambiantes prioridades de la Comunidad, habría que mantener un equilibrio adecuado en la distribución geográfica de los compromisos de la Comunidad».

* La delegación española mantenía asimismo la unanimidad como forma de decisión del Consejo para la adopción de medidas en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo.

* Un elemento importante del documento español era la referencia al Banco Europeo de Inversiones, que hasta entonces ninguna delegación había siquiera mencionado. Ya hemos señalado que el BEI es un importante actor de la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Pero debe recordarse que cuando la Conferencia Intergubernamental discute sobre estos nuevos artículos del Tratado, el BEI no podía aún operar en América Latina o Asia a pesar de la insistencia de España por conseguirlo.

Por ello nuestra delegación solicitó la inclusión de un párrafo que —con ligeras modificaciones de estilo— se transformó en el artículo 130 W.2. Al mismo tiempo se pidió una Declaración de la Conferencia que asumiera el compromiso de los Estados miembros de modificar los Estatutos del BEI y permitir sus intervenciones con carácter universal en todos los países en vías de desarrollo. Aunque esta última Declaración no fue finalmente incluida entre las 34 que adoptó la Conferencia, lo cierto es que debemos a la iniciativa española el reconocimiento del papel del BEI como actor de la política de cooperación al desarrollo y la redacción del nuevo artículo 130 W.2. La apertura a Améri-

ca Latina y Asia se consiguió por fin en el Consejo de Ministros celebrado el 19 de mayo de 1992.

* Otra propuesta española que también se vio reflejada en el nuevo articulado del Título XVII del Tratado, después de intensos debates, fue la referencia a la cooperación ACP-CEE y su exclusión del ámbito de aplicación del artículo 130 W.

Desde un punto de vista español era lógica la oposición a la «presupuestarización» del FED solicitada desde el primer momento por la delegación holandesa, con el apoyo de la Comisión. Nuestro país contribuye actualmente con el 8,75 % del total al presupuesto de la Comunidad y con el 5,89% al del VII FED, por lo que de haber prosperado las tesis holandesas es fácil calcular el impacto financiero de las mismas. Y con el agravante de que las contribuciones españolas al FED (500 millones de ecus en el VI FED y 645 millones de ecus en el VII FED) no están acompañadas —como en el caso de otros Estados miembros— por importantes retornos a través de la participación de empresas nacionales en los proyectos del FED. Nuestros retornos apenas llegan al 1,4 % del total.

Aunque en un principio la delegación española había solicitado la total exclusión de la cooperación ACP-CEE del Título XVII parece más adecuada la solución adoptada por la Conferencia: El Convenio de Lomé no se verá afectado por las disposiciones del artículo 130 W, pero sí por las restantes disposiciones del Título XVII (objetivos, compromisos asumidos en el marco de Naciones Unidas, coherencia con otras políticas comunitarias, coordinación con los Estados miembros, etc...). La adopción de medidas en el ámbito del Convenio de Lomé seguirá necesitando pues el acuerdo unánime de los Estados miembros, sin que pueda aplicarse el procedimiento del artículo 189 C.

Y para tener mayores garantías en relación con el FED, la delegación española, con el apoyo de otras Delegaciones como la francesa, insistió en la incorporación de la Declaración n.º 12 aneja al Tratado que establece que «el Fondo Europeo de Desarrollo seguirá financiándose mediante contribuciones nacionales, de conformidad con las disposiciones vigentes». Sin embargo, a pesar del contenido de esta declaración, la Comisión ha insistido nuevamente en la presupuestarización del FED al presentar la propuesta de perspectivas financieras o «Paquete Delors II». Aunque tampoco en este caso ha podido conseguirlo es evidente que seguirá insistiendo en el futuro.

Así pues, y a modo de resumen, puede afirmarse que la delegación española propuso la incorporación del título de cooperación al desarrollo en el ámbito de la PESC, el reparto equilibrado de las acciones entre los países en desarrollo que tuvieran vínculos históricos con los Estados miembros, el mantenimiento de la unanimidad para la toma de decisiones, una mención expresa del BEI y la exclusión de la cooperación ACP-CEE, es decir del Convenio de Lomé. La Conferencia, al igual que ocurrió en otros ámbitos, acabó finalmente aceptando unas propuestas y rechazando otras.

3. EL TÍTULO XVII DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Aunque en las páginas anteriores ya nos hemos referido a varios de los artículos del Título XVII relativo a la cooperación al desarrollo conviene comentar ahora con más detalle algunos de sus aspectos más relevantes.

3.1. *Los objetivos*

El nuevo artículo 130 U menciona, de forma no taxativa, algunos objetivos de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, haciendo especial hincapié en «la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales».

A estos objetivos deben añadirse los generales de la Unión, establecidos en el artículo B (promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible; afirmar su identidad en el ámbito internacional; protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros; cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior) y los fines de la Comunidad previstos en el nuevo artículo 2 del Tratado CE.

En este contexto será también obligado que la cooperación al desarrollo de la Comunidad respete «la identidad nacional de sus Estados miembros» prevista en el artículo F y asuma los objetivos de la Política exterior y de seguridad común enumerados en el artículo J.1 (defensa de los valores comunes e intereses fundamentales de la Unión; for-

talecimiento de su seguridad; mantenimiento de la paz; fomento de la cooperación internacional, etc...). Lo mismo puede afirmarse en relación con los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior previstos en el artículo K.1 (política de inmigración, lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas, etc...).

Especial relevancia tiene a estos efectos el artículo C del TUE que establece la obligación de «mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia,...». Como habíamos visto en el capítulo anterior esta noción de coherencia —especialmente en relación con la PESC— fue defendida a lo largo de toda la Conferencia por la delegación española y debería permitir en el futuro un reparto más equilibrado de las acciones exteriores de la Comunidad.

Volviendo a los objetivos establecidos en el artículo 130 U conviene comentar especialmente tres puntos:

* La referencia expresa a «los países en desarrollo más desfavorecidos» no puede entenderse que sea sinónima de los PMA o países menos avanzados. Esta es una categoría de países establecida por Naciones Unidas y que la Comunidad aún no ha asumido como tal, aunque inspirase en su momento el instrumento COMPEX (Stabex para América Latina y Asia) o el Sistema de Preferencias Generalizadas. Para confirmarlo, baste citar que la Comunidad ha incluido a todos los países de América Central y a Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia en las ventajas propias de los «países menos avanzados» del SPG o que ha elaborado su propia lista de países menos avanzados en el marco del Convenio de Lomé (mucho más amplia que la de Naciones Unidas). El objetivo de «lucha contra la pobreza en los países en desarrollo» obligará también a la Comunidad a intervenir en favor de regiones o capas de población más desfavorecidas en países en desarrollo de renta media.

* El objetivo de «inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial» refleja la nueva condicionalidad macroeconómica introducida ya en el Convenio de Lomé IV y en la Política Mediterránea Renovada. El apoyo a los programas de ajuste estructurales en ambas regiones —por no hablar de los Acuerdos de Asociación con los países de Europa Central y Oriental— ha permitido a

la Comunidad ir elaborando progresivamente su propia política de ajuste, teniendo muy en cuenta su dimensión social (el llamado «ajuste con rostro humano»).

Esta condicionalidad macroeconómica (al igual que la condicionalidad «verde» o ligada a la protección del medio ambiente, así como la que algunos países desean establecer entre sus programas de ayuda y los gastos en armamento de los países beneficiarios) ha sido criticada en numerosas ocasiones por los países en desarrollo. Sin embargo, los términos «armoniosa y progresiva» permitirán en el futuro ir modulando su aplicación caso por caso y que la Comunidad pueda mantener una política autónoma en este ámbito.

* El objetivo más novedoso e importante es, sin duda, el relativo a la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. El nuevo artículo 130 U establece una auténtica obligación en este ámbito a la política comunitaria de cooperación al desarrollo.

Ya durante los últimos años la Comunidad ha ido elaborando también su propia política —no exenta de contradicciones— en defensa de los derechos humanos y la democracia. En esta línea cabe citar el artículo 5 del Convenio de Lomé IV (relativo a los derechos humanos pero sin que el término «democracia» se mencione en el Convenio), las llamadas «cláusulas democráticas» de los Acuerdos firmados con Argentina, Chile, Paraguay o América Central y la Resolución del Consejo «Desarrollo» del 28 de noviembre de 1991 sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo.

Sin embargo, en el ámbito de la Política Mediterránea Renovada no se han introducido aún estas cláusulas y la Comunidad se ha limitado a efectuar una declaración unilateral o autónoma (aunque el Parlamento Europeo, amparándose en estas ideas, ha suspendido durante varios meses la aprobación de algunos Protocolos financieros). En el extremo opuesto cabría citar las «cláusulas suspensivas» introducidas en los últimos Acuerdos de Asociación firmados con Rumania, Bulgaria, las tres Repúblicas Bálticas y Albania.

No va a ser fácil, no obstante, que la Comunidad y sus Estados miembros dejen de aplicar la regla de «dos pesos, dos medidas» en sus relaciones con los países en vías de desarrollo, a pesar de lo establecido en el nuevo artículo 130 U. Son muchos los intereses políticos, econó-

micos y comerciales que están en juego aunque no debería dejar de avanzarse en esta línea.

Especial relevancia tendrá también en el futuro la disposición del artículo 130 U por la que la Comunidad deberá tener en cuenta estos objetivos «en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo». No será tampoco nada fácil asegurar en estos ámbitos la coherencia que exige el Tratado de la Unión Europea. Basta pensar, por ejemplo, en la política agrícola común, tan criticada por los países en desarrollo por sus efectos proteccionistas y de distorsión de los mercados mundiales, o en la política de medio ambiente cuyos elevados niveles de protección pueden asimismo obstaculizar los intercambios.

3.2. *Los instrumentos*

El nuevo artículo 130 W no establece una enumeración de los instrumentos de la política de cooperación al desarrollo, a diferencia de las propuestas presentadas a la Conferencia por Países Bajos o España (que mencionaban las medidas comerciales, la cooperación financiera y técnica, la ayuda alimentaria y humanitaria). En su redacción final este artículo alude únicamente a «las medidas necesarias para el logro de los objetivos» y a que «dichas medidas podrán adoptar la forma de programas plurianuales».

Este concepto de programación plurianual se encuentra ya muy arraigado en la práctica comunitaria, especialmente en el ámbito ACP (aunque de este artículo se excluya el Convenio de Lomé) y Mediterráneo, a través de los denominados Programas Indicativos nacionales y regionales. No se trata, por consiguiente, de nada nuevo. Tampoco se incorpora el concepto de «programas globales» sugerido por la Comisión, que impondría obligaciones y reparto de tareas con los Estados miembros. Esta coordinación Comunidad-Estados miembros tendrá que ser impulsada por la vía del artículo 130 X.

Las únicas novedades importantes en este ámbito son la incorporación formal del BEI a esta política de cooperación al desarrollo (por la vía del artículo 18 de sus Estatutos participaba ya activamente en la cooperación con países ACP y Mediterráneos) y la singularización de los Convenios ACP-CEE.

Por lo que se refiere a los instrumentos jurídicos el artículo 130 W

establece una nueva base jurídica para la cooperación al desarrollo con una mayor participación del Parlamento en la toma de decisiones y la posibilidad de que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada (procedimiento del artículo 189 C) a diferencia de la unanimidad que era lo usual hasta ahora.

Para la negociación de acuerdos y tratados internacionales será de aplicación el artículo 228, que regula ahora de forma sistemática la política convencional de la Comunidad. La nueva redacción de este artículo 228 y la necesidad del dictamen conforme del Parlamento no sólo en los casos de Acuerdos de Asociación del artículo 238, sino en otros muchos supuestos previstos en su apartado 3, van a crear en el futuro numerosos conflictos de calificación de acuerdos internacionales.

3.3. *La coordinación*

El nuevo Título XVII de cooperación al desarrollo trata de reforzar la coordinación, tanto interna como internacional, de la Comunidad en este ámbito.

Así, en el plano internacional, el artículo 130 U.3 impone a la Comunidad y a los Estados miembros el respeto de los compromisos y objetivos acordados en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

En el ámbito interno, el artículo 130 X establece no sólo una obligación de coordinación de políticas sino asimismo de concertación de programas de ayuda, incluso en el seno de organismos y conferencias internacionales. El derecho de iniciativa que se confiere a estos efectos a la Comisión debería permitir una progresiva unidad de acción e incluso la comunitarización de algunos aspectos de esta política en el futuro.

4. CONCLUSIÓN

Como hemos visto a lo largo de las páginas anteriores, el nuevo Título XVII sobre política de cooperación al desarrollo se limita en gran medida a consolidar o formalizar jurídicamente una serie de reglas y principios que estaban ya muy arraigados en la actual práctica comunitaria.

Y es que sobre la base de unos evidentes intereses de solidaridad, económicos y políticos de la Comunidad y de sus Estados miembros, se había puesto en marcha desde 1957 (y ampliado en los años 70) una importante panoplia de instrumentos para la cooperación al desarrollo. El juego de los artículos 113, 238 y sobre todo del artículo 235 del Tratado de Roma permitió también su progresivo fortalecimiento, al amparo de una jurisprudencia expansiva del Tribunal de Justicia.

Las disposiciones del nuevo Título XVII y los nuevos recursos previstos para acciones exteriores en las perspectivas financieras de la Comunidad para los años 1993 a 1999 y en el Fondo Europeo de Desarrollo contribuirán sin duda a seguir reforzando y consolidando esta política de cooperación al desarrollo. Los conflictos que pudieran plantearse con el Parlamento en la calificación de acuerdos internacionales con arreglo al nuevo artículo 228 apartado 3 o en la coherencia con otras políticas comunitarias y especialmente con la política exterior y de seguridad común deberán solucionarse con pragmatismo y visión de futuro.

Porque es evidente que el peso político de la Comunidad en la esfera internacional ha sido hasta hoy muy reducido en relación con su importancia económica. El nuevo Tratado de la Unión Europea debería permitirnos —respetando y asumiendo los intereses geopolíticos esenciales de cada Estado miembro y sus vínculos históricos, económicos y culturales con terceros países— aumentar la influencia colectiva de la Comunidad y su contribución a la reducción de los crecientes desequilibrios entre el Norte y el Sur.

La Comunidad, que es un protagonista económico de primer orden en la esfera internacional, debería ser también fuerte políticamente para afirmar su presencia y no tener que aceptar un entorno impuesto sino, por el contrario, contribuir activamente a diseñarlo con los valores europeos. Esperemos que el Tratado de la Unión Europea contribuya positivamente a este fin.

RÉSUMÉ

Dès l'entrée en vigueur du Traité de Rome en 1957, la Communauté Européenne, avec ses Etats membres, a mis en place tout un ensemble d'instruments de coopération au développement en tenant compte de ses priorités politiques, économiques et de solidarité. Sur la base d'une jurisprudence dynamique de la Cour de Justice et notamment des articles 113, 235 et 238 du Traité la Communauté Européenne a consolidé dans les dernières années une véritable politique de coopération au développement.

Le présente travail passe en revue la situation actuelle et les perspectives immédiates de cette politique communautaire de coopération au développement à la lumière du nouveau Titre XVII du Traité de la Communauté Européenne incorporé par le Traité sur l'Union Européenne.

L'auteur commente les différentes propositions de texte présentées en 1991 à la Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres sur l'Union Politique par les délégations de la Commission, les Pays Bas, le Luxembourg et l'Espagne.

Finalement, l'article analyse les différentes dispositions du nouveau Titre XVII du Traité CE et en particulier les objectifs, les instruments et les problèmes de coordination —aux niveaux interne et internationale— de la politique de coopération au développement de l'Union Européenne.

ABSTRACT

Since the entry into force of the Treaty of Rome in 1957, the European Community, with its Member States, has put into practice a wide range of instruments for development cooperation taking into account its political, economic and solidarity priorities.

On the basis of a dynamic case law of the Court of Justice and in particular of articles 113, 235 and 238 of the Treaty, the European Community has established along the years a real policy for development cooperation.

The study makes a review of the present situation and of the perspectives of this community policy for development cooperation in the light of the new Title XVII of the EC Treaty as inserted by the Treaty on European Union.

The author makes comments on the different drafting proposals presented in 1991 to the Conference of representatives of the Governments of the Member States on Political Union by the delegations of the Commission, the Netherlands, Luxembourg and Spain.

Finally, the study elaborates on the provisions of the new Title XVII of the EC Treaty and in particular on the objectives, instruments and problems of coordination —both at internal and international level— of the policy for development cooperation of the European Union.