

Marín González, Manuel. "La política de cooperación al desarrollo como parte de la política exterior y de seguridad de la Comunidad Europea". *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 1992, núm. 702, págs. 43-50

LA POLITICA DE COOPERACION AL DESARROLLO COMO PARTE DE UNA POLITICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD EUROPEA

*Manuel Marín **

La política de cooperación al desarrollo constituye un aspecto de la política exterior de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad pero, hasta la fecha, la CE no se ha dotado aún de una política exterior común. A lo más que se ha llegado es a una cierta Cooperación Política Europea aunque, desde 1960, la Comunidad viene aplicando políticas de cooperación al desarrollo a través de instrumentos específicos que tienen una importante dimensión financiera, pero que no pueden considerarse como la expresión de una política comunitaria de cooperación al desarrollo.

Introducción: hacia una política exterior comunitaria

En todos los Estados miembros de la Comunidad, la cooperación al desarrollo constituye un aspecto, y un capítulo de la política exterior. Sin embargo, hasta la fecha, la Comunidad Europea no se ha dotado de una política exterior común: únicamente existe la llamada «Cooperación Política Europea» (CPE).

Para comprender la situación actual y las perspectivas de la política de cooperación al desarrollo de la CE, hay que comprender en primer lugar lo que ha representado en estos últimos años la Cooperación Política Europea.

El sistema actualmente en vigor de la CPE se inició a raíz de la cumbre de La Haya de diciembre de 1969, en la que, sin embargo, no se adoptó ningún acuerdo concreto sobre los mecanismos de una futura Unión política.

Durante las negociaciones del Acta Unica, una mayoría de Estados se pronunció por una profundización de la CPE en el sen-

tido de la declaración de Stuttgart (ampliación de compromisos e institucionalización de procedimientos). Una minoría se opuso.

El Reino Unido, Italia y Holanda presentaron textos de compromiso, y el día antes del Consejo Europeo de Milán se presentó el célebre proyecto franco-alemán. Ya entonces aparecieron los dos grandes problemas que todavía hoy subsisten: la articulación entre Estados miembros OTAN y UEO y la institucionalización, es decir, la estructura y funciones del Secretariado de la CPE.

La estructura del Acta Unica en materia de CPE (Preámbulo y Título III, art. 20) refleja el compromiso entre quienes querían destacar la unidad de la CE y la minoría que pretendía un Tratado por separado.

El Acta Unica establece el objetivo de crear una política exterior «europea» («común» fue considerado un término demasiado fuerte). Por primera vez, la obligación de consulta citada en los textos de Londres y Copenhague se inscribe en un Tratado de derecho internacional. Se apunta tímidamente a una obligación

* Vicepresidente de la Comisión Europea.

de resultado, pero no se establece la obligación de alcanzar posiciones comunes de los Doce.

La CPE es, pues, esencialmente un sistema de información y consulta entre las diplomacias de los Doce. En tiempos normales, ha permitido una cierta coordinación entre las políticas exteriores de los Estados miembros.

El Título III del Acta Unica Europea constituyó, en este sentido, un reforzamiento de los principios de la CPE, sin por ello resolver su limitación principal: se trata de un mecanismo de consulta intergubernamental, ajeno a los procedimientos propios de la Comunidad.

Los mecanismos de la CPE se han mostrado incapaces de provocar una mayor integración de las distintas políticas exteriores de los Doce.

El peso político de la Comunidad en el mundo siempre ha sido muy reducido en relación con su importancia económica. Pero este desequilibrio es ahora particularmente importante, desde el final de la confrontación Este-Oeste, en un período de redefinición de las zonas de influencia en el mundo.

Los principales acontecimientos internacionales de 1991 ilustran los inconvenientes de la ausencia de una política exterior común europea: la guerra del Golfo, donde fue evidente la respuesta débil, tardía y desigual de los Estados miembros; Yugoslavia: en un conflicto puramente europeo, la CE no es capaz de evitar la desintegración progresiva del país; la Conferencia de Madrid: fuertes tensiones entre los Doce sobre su participación como simples observadores en un proceso de paz donde la CE debería ser un actor de pleno derecho.

En relación con el Tercer Mundo, el problema es el mismo. Abundan los ejemplos como el de Etiopía, donde a pesar de su importancia como donantes, los Doce han estado ausentes en el proceso de transición del régimen de Mengistu.

El fin de la guerra fría ha aumentado dramáticamente la inestabilidad mundial y la necesidad de una presencia de la CE para compensar la desaparición de la bipolaridad Este-Oeste.

Entre los Doce, hay consenso sobre la idea de que el nuevo esquema de seguridad en Europa debe gravitar en torno a tres elementos complementarios: el binomio CEE/UEO, la Alianza Atlántica y la CSCE.

Sin embargo, las negociaciones en el marco de la Conferencia Intergubernamental sobre Unión Política han puesto de manifiesto que existen dos visiones sustancialmente distintas sobre la relación entre estos tres niveles, y por tanto sobre el papel y el alcance de la Unión política. Se trata de un debate que a veces recuerda, salvando las distancias, la confrontación entre unionistas y confederados que dio lugar al nacimiento de los Estados Unidos de América.

La solución de compromiso debería ser la creación de un sistema comunitario que permita a la vez respetar los intereses geopolíticos esenciales de cada Estado miembro, aumentar la influencia colectiva de la CE, y crear mecanismos de decisión eficaces.

Para ello, es preciso, por una parte, que las grandes directrices de política exterior se establezcan por unanimidad, a nivel de Jefes de Estado (Consejo Europeo). Por otra parte, las medidas de ejecución de esas grandes directrices pueden adoptarse por mayoría cualificada, a nivel de Consejo de Ministros.

Independientemente de la manera en que se resuelvan las discrepancias entre los Estados miembros, hay un fenómeno importantísimo que sin duda determinará en el futuro de la política exterior y de seguridad común.

En efecto, el concepto de política exterior y de seguridad ha cambiado radicalmente al cambiar los parámetros de la relación Este-Oeste. Nuestra seguridad no pelagra por la amenaza nuclear soviética, aunque es importante consolidar la cooperación en materia de seguridad y desarme en Europa, sino *por los nuevos desequilibrios y las interdependencias Norte-Sur*: demografía y migraciones, medio ambiente, pandemias.

Debido a este cambio fundamental, creo que la cooperación al desarrollo deberá convertirse necesariamente en un elemento central de la política exterior y de seguridad de la CE.

La Comunidad ha aplicado desde 1960 políticas de cooperación a través de instrumentos específicos: Lomé, Protocolos mediterráneos, líneas presupuestarias asignadas a acciones de desarrollo por regiones, como América Latina o Asia, o por temas, como el medio ambiente, ayuda alimentaria y de urgencia.

La dimensión financiera de dichas acciones es actualmente de 4.000 millones de ECUs por año (unos 520.000 millones de pesetas) a nivel de los compromisos, lo cual representa en porcentaje el 13-14 por 100 de la totalidad de la ayuda de la Europa de los Doce.

Se trata, por tanto, de una cantidad importante. Pero no puede considerarse como la expresión de una política comunitaria «stricto sensu», puesto que, como hemos visto, el Tratado de Roma no prevé instrumentos específicos de armonización y coordinación de las políticas nacionales de cooperación. En último extremo, y de forma un tanto paradójica, podría decirse que, tal como están las cosas actualmente, la Comunidad se suma como decimotercer donante a los doce Estados miembros.

El establecimiento de una política exterior común, podrá sentar las bases para la aplicación de una auténtica política comunitaria en materia de cooperación.

El deber de concertación y de coordinación entre los Estados miembros, así como entre éstos y la Comisión, debería quedar reforzado de forma significativa. Debería resultar de ello una racionalización de las políticas de desarrollo, una mayor coherencia con las demás políticas comunitarias y, por último, una mejor coordinación con los otros proveedores de fondos e instituciones internacionales.

Objetivo: gestionar y superar los logros del pasado

Aunque el Tratado nos proporcione un atisbo de instrumentos de coordinación, no quiere decir que, de la noche a la mañana, pasemos de la actual pluralidad de políticas de ayuda a la unidad.

Por ahora, habrá que partir, evidentemente, de los «logros iniciales», es decir, de las políticas de desarrollo ya aplicadas por los Estados miembros y la Comunidad y que habrá que integrar progresivamente, mitigando al mismo tiempo las disparidades que puedan observarse en materia de objetivos, instrumentos, o prioridades... Disparidades que se revelan a veces numerosas y profundas, incluso si las políticas nacionales derivan todas —con dosis e intensidades diversas— de la interacción de una triple motivación: altruista y humanitaria, política y estratégica, comercial y financiera.

Creo que la función de la Comisión Europea en esta primera fase resultará fundamental, puesto que le corresponde a ella aplicar los mecanismos de coordinación para crear las sinergias necesarias entre las políticas de los Estados miembros.

No obstante, aunque esta tarea es fundamental, no la considero prioritaria más que a corto plazo.

Si se quieren superar los logros y crear una auténtica estrategia de desarrollo, portadora de cambios e innovaciones, es necesario que la Comunidad intensifique su reflexión común sobre el futuro de los PVD y defina a largo plazo objetivos y recursos más ambiciosos que superen la actual dimensión nacional de la ayuda.

Ello exige la definición a escala comunitaria de un conjunto de objetivos y principios comunes para construir sobre ellos una evolución progresiva de la política comunitaria y de la de los Estados miembros hacia una estrategia concertada y coherente de la Comunidad Europea.

Principios de una estrategia comunitaria

Quisiera arriesgarme a dar ya algunas pistas para dicha reflexión comunitaria.

Mi punto de partida es bastante sencillo. Hay que sacar consecuencias del hecho de que, con demasiada frecuencia, el fracaso de muchas acciones en materia de ayuda no resulta de una mala concepción técnica o económica en la base de la propia ac-

ción, sino más bien de elementos de orden estructural persistentes en el país beneficiario.

Dichos elementos estructurales son: una situación política bloqueada, una mala organización de la economía y una inserción defectuosa en los intercambios mundiales, ya sean flujos de bienes, de servicios, de tecnología, de información, o flujos financieros.

Frente a estos hechos, no disponemos de ningún modelo definitivo y global de desarrollo que pueda proponerse a quienquiera que sea. Pero estamos cada vez más convencidos de que tanto el acoplamiento como el mantenimiento del proceso de desarrollo exigen una estrategia que actúe simultáneamente sobre estos tres elementos estructurales y que contemple, en definitiva, una reforma del Estado y de la sociedad civil, la estabilización y la reconstrucción de la economía y la progresiva inserción de los países del Sur en las relaciones económicas internacionales.

En muchos PVD el Estado ha demostrado su incapacidad de controlar el incremento de las desigualdades, cuando ese control resultaba fundamental para el progreso económico y la cohesión social. Las estadísticas sobre la distribución de la riqueza nacional en los PVD, incluso si son parciales o incompletas, demuestran que para la mayoría de los PVD las situaciones de desigualdad no sólo son escandalosas, sino que han quedado paralizadas en el tiempo.

Esto significa que no se ha alcanzado uno de los principales objetivos del desarrollo y, por otro lado, que una parte de la población, excluida hasta hoy de los frutos del crecimiento, difícilmente se mostrará dispuesta a aceptar la aplicación de políticas de reestructuración que con frecuencia resultan duras desde el punto de vista social.

Para que el Estado pueda actuar necesita una auténtica base popular y que acabe el divorcio demasiado frecuente entre la población y el aparato político. Esto no puede hacerse más que a través de una reestructuración democrática basada en una

auténtica representatividad popular y en la transparencia y el control de la gestión de la Hacienda pública.

Evidentemente, le corresponde a los propios países del Sur el tomar tales decisiones. Pero los proveedores de fondos y, en particular, la Comunidad, deberán implicarse cada vez más en el proceso de democratización ya en marcha en muchos PVD, ejerciendo, en la medida de lo posible, las presiones necesarias con objeto de mantener a los gobiernos en el camino de las reformas políticas. Y en caso de regresión del progreso de democratización o de graves violencias de los derechos humanos, aplicando las sanciones adecuadas como se ha hecho recientemente en el caso de Haití.

El segundo envite para la Comunidad es reconstruir las bases del crecimiento apoyando los esfuerzos de los PVD dirigidos a reestructurar un aparato económico estatal y privado que con frecuencia se halla en decadencia.

Ello supone, ante todo, una vuelta a una situación de equilibrio macroeconómico a través de una fase de estabilización cuya duración y costes se han subestimado con frecuencia y que precisarán, en consecuencia, un respaldo continuo y luego una acción más profunda estructural, de reconstrucción del entramado económico.

Dicha acción pretende poner de manifiesto las potencialidades económicas del país a través de una liberalización interna que racionalice las legislaciones económicas, disminuya el dominio del Estado sobre amplios sectores generalmente mal administrados y restablezca una determinada realidad de los precios.

El hecho de presentar esta lista de objetivos no lleva consigo por mi parte ilusión alguna sobre la posibilidad de aplicación inmediata de tales medidas. No sería en absoluto realista creer que el vacío creado por el abandono por parte del Estado de determinadas actividades económicas pueda colmarse inmediatamente mediante la actividad del sector privado. Será un proceso largo que habrá que seguir y respaldar. El Estado conservará, y debe conservar, funciones esenciales para la vida del país.

Por ello, la estabilización, la reordenación de la economía, la revitalización del sector privado y, sobre todo, la redistribución de los frutos del crecimiento a la totalidad de la población, precisan de una estrategia de cooperación coherente y largo plazo, que sólo una política de ayuda a escala comunitaria podrá producir.

Si se quieren afrontar radicalmente cuestiones tan fundamentales como la lucha contra la pobreza, la evolución demográfica, el desarrollo de los recursos humanos, la urbanización o la conservación del medio ambiente, los proveedores de fondos deberán abandonar los proyectos piloto nacionales y abordar de manera más unitaria la problemática del desarrollo.

Acabo de referirme a la lucha contra la pobreza. Es un problema crucial que sólo podrá solucionarse de forma definitiva a través de un cambio de las estructuras económicas y políticas.

No obstante, antes de que estas reformas de orden económico y político puedan dar resultados, serán necesarios varios años, por no decir decenios, de esfuerzos continuos. Entre tanto, las situaciones de miseria no se resolverán y las tensiones sociales que se deriven de ellas pueden degenerar en crisis políticas graves con posibilidad de comprometer las acciones de reforma económica a largo plazo.

Resulta, por tanto, necesario que, paralelamente a las acciones a largo plazo, se tomen medidas inmediatas, de orden fundamentalmente social y dirigidas principalmente a los sectores sanitarios, de la educación y del empleo.

El objetivo último de las políticas de reestructuración económica en los países en desarrollo y el criterio que permitirá juzgar el éxito de las mismas es lograr convertirlos en interlocutores activos y competitivos de la economía mundial. Ello exige, evidentemente, promover la creación de espacios regionales pero, sobre todo, una mejor inserción en los flujos de intercambios, de capitales y de información que estructuran el entorno internacional y que determinan el crecimiento futuro. Sin esto, los PVD o, por lo menos algunos de ellos, estarán condenados a una marginalización cada vez mayor en el escenario internacional.

La inserción en el mercado mundial no hay que entenderla exclusivamente como una mayor apertura de los mercados de los PVD o un refuerzo de su especialización de la exportación. Se trata, ante todo, de un proceso de transformación interna dirigido a hacer cada vez más abierto su modelo de desarrollo, hasta ahora, demasiado cerrado.

Esto no puede hacerse más que incrementando progresivamente la productividad interna hacia niveles más próximos a los del mercado internacional. Este proceso es evolutivo y puede realizarse fuera de las barreras arancelarias, que podrán ir reduciéndose gradualmente.

No obstante, esta inserción sólo tiene sentido —y posibilidades de beneficiar a los propios países— si se realiza paralelamente una estabilización del entorno internacional, tarea esta cuya responsabilidad fundamental incumbe a los países industrializados y a la Comunidad. Esta acción constituye, por tanto, el complemento «externo» necesario para el éxito de las políticas de estabilización y ajuste «internos» aplicadas por múltiples países del Sur.

Resultaría, en cualquier caso, poco consecuente incitar a los PVD a abrir gradualmente sus economías y sus sociedades a un entorno mundial hostil o profundamente inestable. Tanto para los gobiernos del Sur como para los agentes privados el esfuerzo de ajuste y la decisión de invertir serán posibles únicamente si el entorno exterior ofrece un mínimo de seguridad y previsión.

La primera contribución de la Comunidad a las reestructuraciones internas que se solicitan a los PVD —como, por otra parte, a los países de Europa Central— deberá, por tanto, consistir en mejorar el entorno económico internacional para hacerlo más seguro, más previsible y más abierto, ya se trate de asuntos tradicionales tratados aquí, comercio, moneda, hacienda (donde figuran la deuda y los productos básicos) o de cuestiones más nuevas como la seguridad colectiva o el desarme.

En este contexto surgen tres prioridades: la creación de un entorno macroeconómico más estable y más previsible (tipos de interés, tipos de cambio...); la promoción de un sistema comercial

multilateral más favorable a los PVD, nuevo enfoque respecto al proceso de liberalización de intercambios que constituyen una pieza fundamental de los programas de ajuste y la aplicación de nuevas políticas en materia de deuda y de productos básicos.

No resulta posible desarrollar aquí estos temas fundamentales que merecerían por sí solos un artículo aparte.

No obstante, los menciono por una razón fundamental: la Comunidad, a diferencia de otros organismos de ayuda, tiene competencia para tratarlos. En determinados ámbitos, como el comercio, su competencia es prácticamente exclusiva.

Ello implica que con el nuevo Tratado, la Comunidad tendrá la posibilidad de aplicar una política de cooperación global y coherente, que afecta no sólo a los sectores de la cooperación financiera y técnica, sino también a elementos tan cruciales como el comercio y la política monetaria.

El razonamiento puede aún ir más lejos: en sus decisiones de política económica o comercial la Comunidad debería estar obligada, por un deber de coherencia interna, a tener en cuenta las implicaciones que pudieran tener sus decisiones para la política de cooperación.

Las nuevas interdependencias

Seamos realistas: no pretendo que, de la noche a la mañana, puedan superarse unos intereses nacionales bastante difíciles de conciliar con una política de apertura respecto a los PVD, y con esto me refiero en particular, como todos habrán comprendido, a determinados elementos de la política agraria común y de la política comercial.

Pero resulta importante que el proceso se ponga en marcha. El hecho de que la política de cooperación se encuentre incluida en el Tratado llevará necesariamente a los órganos de decisión comunitaria a tomar más en cuenta que antaño los intereses de nuestros interlocutores.

Creo en una evolución en este sentido. El considerar que determinadas posiciones o determinados intereses se encuentran

paralizados para siempre representaría una falta de perspectiva política. Sobre todo, no hay que subestimar en este contexto la función que puedan desempeñar en la decisión política las nuevas formas de interdependencia que unen hoy día el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo.

La cuestión de la población se ha convertido en un envite mundial debido a las tensiones que se derivan de ella en materia de gestión de recursos colectivos (energía, bosques, minerales...) y de conservación del medio ambiente y, de forma más general, de los ecosistemas.

Los fenómenos de urbanización anárquica y de desarrollo deficiente alimentan las presiones migratorias difícilmente dominables en los países industrializados, así como las tensiones políticas internas.

Además, el tráfico de drogas, el comercio de armamentos multiplican los peligros de inestabilidad y de conflictos regionales. Estos no afligen únicamente a las poblaciones directamente afectadas, sino que comprometen también nuestra propia seguridad. Las cuestiones de salud como el SIDA, planteadas a escala planetaria, ponen de manifiesto la necesidad de soluciones que superen ampliamente el marco nacional o europeo.

En consecuencia, constituiría un grave error considerar estas evoluciones, que son un resultado directo de la «falta de desarrollo» del Sur o de su «desarrollo deficiente», como «neutras» para la construcción comunitaria.

Parece como si, al finalizar este milenio, la generosidad que dio origen a gran parte de la política de cooperación se convierte en algo un poco pasado de moda. La renovación neoclásica de las doctrinas del desarrollo nos arrastra a unos discursos basados en la eficacia y el interés más que en la solidaridad humana. Lo siento profundamente, pero quizás resulte hoy efectivamente necesario el uso de un lenguaje de este tipo frente a opiniones públicas que manifiestan cada vez menos entusiasmo por las políticas de cooperación.

Habrà que transmitir, por tanto, a la opinión pública de la Comunidad el mensaje sencillo y claro de que la construcción de

Europa precisa un entorno estable para progresar y que esa estabilidad sólo puede obtenerse mediante una política exterior clara y firme, incluso si ello debe imponernos sacrificios.

De este hecho se deduce la necesidad absoluta, para nuestros Estados miembros y la Comisión europea, de renovar su interés por los países del Sur y, sobre todo, de aprovechar las nuevas oportunidades que nos concede el futuro Tratado para aplicar una política de cooperación que no resulte sólo a la medida de las ambiciones de la nueva Europa, sino que resulte sobre todo capaz de solucionar los problemas aún no resueltos que hemos heredado a pesar de treinta años de cooperación al desarrollo.

Esta es una cuestión fundamental para el futuro de la construcción comunitaria y, por consiguiente, también para nuestro país.

¿Qué papel debe jugar España en el marco de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad?

Desde el comienzo de las negociaciones de adhesión a la CE, España ha adoptado una actitud profundamente comunitaria en todos los ámbitos. Hoy, ante la perspectiva del Tratado de Unión Política, debemos mantener esta actitud.

En este sentido, la firma del Tratado, y con ella la consolidación de una verdadera política de cooperación al desarrollo comunitaria, constituyen un verdadero reto para España.

Esto es particularmente cierto si consideramos que el esfuerzo que realiza nuestro país en materia de cooperación no ha estado plenamente a la altura de sus posibilidades.

En efecto, aunque España ha reafirmado el objetivo de alcanzar una cifra de ayuda al desarrollo equivalente al 0,7 por 100 del PIB, la contribución total en 1990 fue de unos 80.400 millones de pesetas, es decir, el 0,16 por 100 del PIB español.

Esta cifra, equivalente a la de Bélgica en términos absolutos, constituye un porcentaje muy bajo: el más bajo de toda la Comunidad Europea, a excepción de Luxemburgo, y uno de los más reducidos de la OCDE.

Esta situación se explica, obviamente, por razones históricas: hasta hace apenas unas décadas, España figuraba entre los países asistidos, y no entre los proveedores de fondos.

Pero hoy en día, con una renta per cápita próxima a los 10.000 dólares, España debe asumir plenamente su papel de país desarrollado.

La única manera de ejercer una influencia real en los organismos internacionales es aumentar la contribución española en materia de cooperación al desarrollo hasta niveles comparables a nuestra capacidad económica.

Como punto de referencia, basta señalar que los ocho países comunitarios que pertenecen al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, aportaron un promedio del 0,5 por 100 de su PIB en 1990. Este mismo año, España ha sido invitada formalmente a participar en el CAD: razón de más para incrementar nuestra solidaridad con los países en vías de desarrollo.