

**NUEVAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA
DE AYUDA Y COOPERACIÓN
AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA:
LA PROPUESTA DEL CODESARROLLO**

por **CONSUELO RAMÓN CHORNET**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

- I. CAMBIOS CONCEPTUALES: DE LA AYUDA AL DESARROLLO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
- II. LA POLÍTICA DE AYUDA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA
- III. NUEVAS ORIENTACIONES. LA PROPUESTA DEL CODESARROLLO: ESPECIAL ATENCIÓN A LA VINCULACIÓN ENTRE CODESARROLLO E INMIGRACIÓN
 1. La noción de codesarrollo
 2. La cooperación descentralizada
 3. Cambiar la mirada sobre la inmigración. La inmigración no es una amenaza, ni es sólo una cuestión laboral
 4. La propuesta de Francia: vincular codesarrollo e inmigración
 5. Otros ejemplos prácticos de nuevas orientaciones o tendencias

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es ofrecer algunas reflexiones sobre la evolución y tendencias recientes de la Política de cooperación y desarrollo de la Unión Europea y más específicamente sobre la propuesta del codesarrollo.

La propuesta de concretar la ayuda al desarrollo mediante la creación de una estrategia orientada a hacer posible políticas de codesarrollo empieza a tener sentido en el momento en que otras formas tradicionales de ayuda se muestran insuficientes para la consecución del progreso y el auténtico desarrollo, especialmente si tenemos en cuenta que se ha superado ya la primitiva identificación simplista entre desarrollo y crecimiento económico, a partir de la formulación del concepto de desarrollo humano. Las iniciativas europeas a propósito de la articulación de espacios de codesarrollo tienen especial importancia para un ámbito de vital interés para la propia Unión Europea y especialmente para los países del sur de la UE, como España. Me refiero, obviamente, al Mediterráneo.

A los efectos de la exposición, el punto de partida es recordar algunos elementos básicos del concepto de Ayuda al Desarrollo. A continuación, examinaré las líneas generales de la política europea de cooperación y ayuda al desarrollo, y de su más reciente evolución, que se comprende mejor desde los últimos acontecimientos en los espacios europeos más conflictivos: Balcanes, Albania, Kosovo, países del Este y la cuenca sur del Mediterráneo, ámbitos todos ellos donde la Unión Europea tiene especiales intereses económicos o estratégicos y de seguridad y que se reflejan, por ejemplo, en la Conferencia Euromediterránea, en la que se introduce la propuesta del codesarrollo, aunque, como veremos, el modelo de asociación euromediterránea no significa, en sentido estricto, codesarrollo. En ese contexto, será preciso analizar, siquiera sea brevemente, la relación entre la política de Seguridad y Cooperación de la UE y la de Cooperación para el Desarrollo y asimismo la vinculación de la política de Cooperación al Desarrollo con la consecución de la democracia y el respeto de los derechos humanos. Por último, abordaré el examen de lo que constituye probablemente la más interesante entre las nuevas orientaciones de la cooperación al desarrollo: el denominado codesarrollo, con el objeto de valorar más críticamente las posibilidades reales de la propuesta. Para ello, me centraré en uno de los ámbitos de la cooperación al Desarrollo: el problema de la inmigración sobre el que se han producido recientemente algunas iniciativas de Estados miembros de la UE que parecen más viables y eficaces.

I. CAMBIOS CONCEPTUALES. DE LA AYUDA AL DESARROLLO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Como decía, la primera parte de este trabajo tiene un carácter introductorio. Esto supone dedicar atención a conceptos básicos ya conocidos. Sin embargo, creo que merece la pena que dediquemos algún tiempo a esta tarea por razones metodológicas fáciles de comprender. En efecto, habida cuenta de la inmensa bibliografía que existe sobre estas cuestiones (especialmente por lo que se refiere a la noción

misma de desarrollo y de derecho al desarrollo¹), de la diversidad de puntos de vista, no sólo ideológicos sino también disciplinares —económicos, sociológicos, políticos, jurídicos y filosóficos— e incluso a la vista de que dentro de cada una de esas perspectivas disciplinares hay diferentes posiciones doctrinales, creo que es conveniente, antes de presentar un análisis sobre la política europea en este ámbito y, concretamente, sobre las nuevas orientaciones, recordar la noción de Ayuda al Desarrollo de la que parte este análisis y la evolución de ese concepto, que da paso a la cooperación internacional para el desarrollo para abrirse hoy a la noción de codesarrollo.

A ese respecto, me limitaré a una exposición sumaria acerca del concepto y modalidades de esa Ayuda, de su relación con otras políticas comunitarias, del problema de los efectos, de la eficacia de la Ayuda al Desarrollo y de la evolución de la Ayuda al Desarrollo en el contexto de la globalización en el que ha de situarse hoy cualquier reflexión sobre las relaciones Norte-Sur. No hay que olvidar que la Ayuda al Desarrollo, la cooperación internacional para el desarrollo más bien, constituye hoy uno de los elementos básicos de esa relación. Baste recordar las recientes manifestaciones del Secretario General de la ONU, Kofi A. Annan, que en su discurso en la 53.^a sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 1998 y ante la inminente reunión de la Asamblea del Milenio pedía a los miembros de la Organización que reflexionaran sobre lo que era necesario hacer, dado que no era posible escribir de nuevo la Carta. Señalaba a ese propósito: «Lo que debemos hacer es identificar unos cuantos de los principales problemas que nos acucian, y establecer un programa preciso y realizable para tratarlos. Sospecho que, si no todo, una buena parte del programa, se enmarcará en

¹ Evidentemente, el estudio parte de una reflexión previa sobre la noción de desarrollo y derecho al desarrollo que omito por razones de economía expositiva. A quien busque una exposición de la evolución de esos conceptos, entre la inmensa bibliografía, me permito remitir a los conocidos trabajos de M. FLORY (*Droit International du développement*, Thémis, París, 1977 y más recientemente su «Mondialisation et Droit international du développement», *RGDIP*, 1997/3, pp. 610 ss.), R. BERMEJO (*Vers un nouvel ordre économique international*, 1982, Friburgo), BERMEJO/DOUGAN («El derecho al desarrollo» pp. 237 ss. *Anuario de Derecho Internacional*, 1985) y, más recientemente, H. GROS ESPIELL, «El derecho al Desarrollo veinte años después, balance y perspectivas», en A. HERRERO DE LA FUENTE (coord.), *Reflexiones tras un año de crisis*, Valladolid, 1996, N. CORNAGO PRIETO, «Desarrollo, Subdesarrollo y postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1997*, UPV/Tecnos, 1998.

Desde el punto de vista del Derecho internacional es obvio que hay que tener en cuenta al menos la resolución 2542 (XXIV) de 11 de diciembre de 1969 en la que se aprueba la *Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social* y la Resolución 2626 (XXV) de 24-X-1970 que establece la denominada *Estrategia Internacional del Desarrollo*, textos que están en el origen de toda la actuación posterior de la ONU, en particular, de la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* proclamada por la Asamblea General en su Resolución 41/128 de 4-XII-1986, y más concretamente, el *Programa de Acción de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, inspirado en una noción, la de desarrollo humano, que vincula el clásico concepto de desarrollo económico con la dimensión jurídica, social y política que pone de relieve la vinculación a su vez entre desarrollo, democracia y derechos humanos, no sólo los económicos, sociales y culturales sino también los civiles y políticos. Esa nueva noción de desarrollo humano inspira la resolución 45/155 de 18-12-1990 que, expresamente, propone como objetivo de la *Conferencia Mundial de Viena de Derechos Humanos* de Viena de 1993 el examen de la mencionada relación y así se tradujo en el párrafo 8 de la primera parte de la *Declaración y Programa de Acción de Viena* adoptada en dicha Conferencia. Todos los informes del PNUD recogen esa relación a partir de este cambio conceptual. Particularmente importante desde el punto de vista de la definición del derecho al desarrollo me parece el discurso de apertura del antiguo Secretario General Boutros-Ghali en la mencionada Conferencia, así como su Informe «Un programa de Desarrollo», presentado el 6 de mayo de 1994 ante la Asamblea General (A/48/935), y las Recomendaciones con las que se completa ese Informe (A/49/665, de 11 de noviembre del mismo año).

una única rúbrica que se ha convertido en el reclamo de nuestro tiempo: globalización»².

Aun a riesgo de resultar reiterativos, es necesario insistir en que la noción misma de Ayuda al Desarrollo debe ser contextualizada en el marco de las relaciones económicas y políticas que configuran el orden internacional. Quiero decir con esto que los intereses económicos y geoestratégicos son tanto o más decisivos que los compromisos morales y jurídicos a la hora de entender la Ayuda al Desarrollo. Por mucho que el Desarrollo haya sido definido como un derecho y aunque se haya formulado el deber de la Comunidad internacional de contribuir al Desarrollo en el sentido amplio y no meramente económico, de los países que aún no han alcanzado ese *status*, lo cierto es que la Ayuda al Desarrollo se sitúa ineludiblemente, como ha escrito A. Remiro, en el ámbito de la acción exterior del Estado: «A la postre, la ayuda es un componente de la política exterior del Estado y cuanto más *grande* es éste más evidente es su determinación a *amarrarla* a la satisfacción de sus propios intereses políticos, militares o económicos»³.

Parece difícil negar este rasgo que casi podríamos calificar de estructural por lo que se refiere a la ayuda al desarrollo. Así por ejemplo los estudios relativos al volumen y modalidades generales de la ayuda que llevan a cabo con este fin los EEUU, desde el *Foreign Assistance Act* de 1966, muestran cómo responden a las necesidades geoestratégicas de la primera potencia. En ese sentido, puede hablarse de un doble condicionamiento político de la ayuda: en primer lugar, como resultado de la dependencia de los objetivos y modalidades asignadas a ésta en función de las mencionadas exigencias geoestratégicas. Pero además, en segundo lugar, puede hablarse de un condicionamiento interno, en la medida en que las medidas concretas de la ayuda tienen en cuenta el «mercado político» interno. Y lo que se afirma de los Estados Unidos, difícilmente puede negarse, aunque se haya de tener en cuenta las particularidades propias de cada contexto, de la ayuda al desarrollo que lleva a cabo la Unión Europea⁴.

Desde el punto de vista que nos ocupa, lo importante no es tanto una definición «canónica» de la ayuda al desarrollo cuanto, sobre todo, el de los efectos y la eficacia de la ayuda, lo que conecta directamente con el problema ya mencionado de la vinculación con los intereses políticos, económicos y geoestratégicos de los donantes. En ese sentido, es menos relevante la tipología de las ayudas e incluso las formas de intervención que puedan ser incluidas bajo la noción de

² Discurso del Secretario General de la ONU en la 53.ª Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, septiembre 1998. *Meridiano CERI*, octubre, 1998, n.º 23. De entre la bibliografía sobre globalización habría que referirse a los trabajos de MARTIN-SCHUMAN (*La trampa de la globalización*, Taurus, Madrid, 1997), BECK (*La globalización*, Madrid, 1998), RAMONET (*Géopolitique du chaos*, París, 1997), NAÏR (*L'Europe et l'ordre mondial*, Cuadernos de la Cátedra Cañada Blanch, Valencia, 1998), o VAQUERO (Vaquero, 1998, «Ocho tesis sobre la globalización», *Página Abierta*, 83/1998).

³ *Derecho Internacional Público I. Principios fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1982.

⁴ Cfr. BERMEJO, «Reflexiones sobre la Ayuda al Desarrollo» *Revista de Estudios Internacionales*, 1986, pp. 793 ss. Sobre la transformación del modelo de ayuda tradicional al desarrollo (medidas de carácter financiero y técnico y, desde 1970, de carácter también comercial) hasta pasar a la «Ayuda Global Estructural» para integrar a los países pobres en el sistema global y desembocando en lo que podríamos llamar cooperación internacional al desarrollo, cfr. los trabajos de F. GRANELL, «La crisis asiática y los modelos de subdesarrollo», A. PÉREZ, «Estrategia de desarrollo autocentrado desde la perspectiva del análisis histórico del desarrollo», A. OLIVERES, «Comercio norte sur y Ayuda Oficial al Desarrollo: algunas evidencias contradictorias» y J. MUNICH, «Las instituciones multilaterales de financiación del Desarrollo», todos ellos en el número monográfico 40-41 de la *Revista d'Afers Internacionals* editada por el CIDOB, 1998.

Ayuda⁵. En todo caso, lo que plantea más problemas es la modalidad de Ayuda vinculada, modalidad dominante en los casos de Ayuda bilateral y que plantea críticas considerables por cuanto redundante en dependencia y, a medio y largo plazo, en beneficio para el país donante. Además, la Ayuda vinculada genera gastos indirectos que pueden alcanzar en algunos casos la quinta parte de la propia Ayuda. En general, la crítica ideológica subraya la concepción liberal, mercantilista de este tipo de Ayuda, que en realidad contribuiría a asentar el *statu quo* de dualización, de desigualdad de la economía global e iría en detrimento de la autonomía de los países destinatarios de la Ayuda. Esa crítica ha impulsado, como veremos, la necesidad de transformar la noción clásica de Ayuda al Desarrollo por otra que permita una integración plena en el sistema global de los países destinatarios de Ayuda sin detrimento de sus propias necesidades y objetivos. Así se da paso a un modelo más amplio de cooperación internacional al desarrollo, cuando no a modelos alternativos que insisten en una perspectiva «disociativa» como la propuesta de «desarrollo autocentrado»⁶. Particularmente importante desde el punto de vista crítico es la denuncia del impacto negativo de la Ayuda respecto al problema básico de la deuda externa y en relación con el incremento de la corrupción en los países beneficiarios de la misma. Las críticas formuladas por ejemplo por la iniciativa *Jubileo 2000* son muy claras a ese respecto⁷.

⁵ A ese respecto, como se sabe, el abanico es muy amplio; un ejemplo del amplio espectro de esas ayudas es el que ofrece BERMEJO: «las donaciones en especie o en divisas; los préstamos a largo o corto plazo —públicos o privados— con tal de que estos últimos sean garantizados o subvencionados por las autoridades públicas: por ejemplo, las facilidades fiscales o las garantías a la inversión acordadas por los poderes públicos a empresas que investigan en los países en desarrollo; la asistencia técnica, ya sea acordada por el país donante mismo (bolsas de estudios) o bien por el país receptor (transferencias de expertos, de consejeros, etc); las medidas de política comercial, como las ventajas aduaneras o la supresión de contingentes de importaciones; los acuerdos con objeto de aumentar o de estabilizar los precios de las materias primas, etc.»

⁶ Sobre esta noción confrontar el artículo mencionado de PÉREZ SÁNCHEZ, 1998, que remite a los trabajos de, entre otros, SENGHAAS y MENZEL.

⁷ En efecto, entre las iniciativas que tratan de superar los problemas que gravitan sobre el modelo de ayuda al desarrollo, probablemente el análisis más interesante es el de esa campaña que rechaza que la Ayuda arranque de la existencia de la Deuda externa. La campaña *Jubileo 2000* propone por una sola vez en la historia condonar la deuda externa a los países más pobres del mundo, con una renta per cápita de menos de 700 dólares y la remisión parcial de la deuda a los Estados con una renta entre 700 y 2000 dólares anuales. La Coordinadora Internacional de la Campaña *Jubileo 2000*, Ann PETTIFOR, ha advertido recientemente que «La deuda externa de los países del Tercer Mundo es una amenaza para todos los ciudadanos del mundo»... Ante la pregunta de si la propuesta de condonar la deuda no puede crear un precedente peligroso, PETTIFOR responde que la campaña «*Jubileo 2000* propone por una sola vez en la historia condonar la deuda externa a los países más pobres del mundo, con una renta per cápita de menos de 700 dólares y la remisión parcial de la deuda a los Estados con una renta entre 700 y 2000 dólares anuales. La medida se realizaría con total transparencia y negociadores independientes entre los deudores y los prestamistas, responsables de la actual situación. Calculamos que el conjunto de la deuda externa del Tercer Mundo es de 1.000 millones de dólares (145.000 millones de pesetas) y el volumen de deuda que proponemos cancelar alcanza los 347 millones de dólares. Son muchos ceros pero no hay que perder la perspectiva; la deuda externa de EEUU es de 3.000 millones de dólares (435.000 millones de pesetas)». Y sobre la manera de convencer al FMI, al Banco Mundial y a los ciudadanos de los países ricos, contesta lo siguiente: «El FMI y el Banco Mundial se plantearon en octubre de 1996 cancelar la deuda a algunos países incapaces de asumirla, así que nuestra propuesta no es tan disparatada. Tenemos contactos estrechos con personalidades de estas dos instituciones para conseguir los objetivos del *Jubileo 2000*. En cuanto a los ciudadanos, esta campaña se parece a las movilizaciones contra la esclavitud de hace siglos, que comenzó también entre grupos humanitarios cristianos de Europa. Mil millones de personas viven hoy esclavas de su deuda externa.» Finalmente, sobre la afirmación de que la deuda externa amenaza la vida de toda la humanidad, PETTIFOR explica su punto de vista a partir de un ejemplo: «En África hay una epidemia de tuberculosis fuera de control porque los gobiernos no pueden permitirse los tratamientos. El 95% de los casos de tuberculosis del planeta se localizan en el Sur. Pero el bacilo no respeta fronteras ni atiende a in-

Creo que un buen resumen de las críticas que se formulan a la noción clásica de la Ayuda al desarrollo es el que ofrece Alberto Navarro, director de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la UE cuando escribe: «La ayuda oficial al desarrollo ya no está considerada como una prioridad para los países desarrollados del Norte. Criticada por muchos, afectada por la imagen negativa de la corrupción y la falta de eficacia, ha provocado en muchos países occidentales —afortunadamente aún no en España— la llamada «fatiga del donante». La consecuencia es la continua reducción de la ayuda oficial al desarrollo que hace cinco años alcanzaba el 0,33% del producto nacional bruto de los principales países industrializados y el año pasado sólo representaba el 0,27%. Esta tendencia mundial es más acusada por parte de Estados Unidos que de la Unión Europea, que lleva a cabo por sí sola casi la mitad del esfuerzo mundial...⁸».

El Secretario General de Naciones Unidas ha insistido en esa crisis con motivo de su Memoria anual sobre la labor de la Organización en 1998⁹. En efecto, tras subrayar que el Desarrollo es el mayor reto con el que se enfrenta la humanidad, si tenemos en cuenta por ejemplo, simplemente, que la quinta parte de la población mundial sobrevive con un dólar diario, hace ver que «el volumen de la ayuda externa a los países en desarrollo ha disminuido de manera constante durante el decenio actual y hoy representa el 0,22% del PIB de los países industrializados... además, los países donantes destinan cada vez más su ayuda a fines específicos sin que haya garantías de que sus preferencias se ajusten a las necesidades de los receptores. La inversión extranjera directa no ha compensado la disminución de la Ayuda; en 1997 todo el África subsahariana recibió únicamente 3.000 millones de dólares y el Asia meridional 4.000 millones. Entre tanto, muchos países en desarrollo, incluidos algunos de los más pobres, siguen teniendo que soportar la abrumadora carga de la deuda externa». Por eso, Annan subraya la necesidad de «aliviar la carga de la deuda, ofrecer más ayuda, mejores oportunidades comerciales y condiciones de intercambio más favorables. En ese sentido, las innovaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo a través del cual la Organización trata de conducir la cooperación internacional al Desarrollo ha sido, como explica el mismo Secretario General, la institucionalización de los denominados Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuya novedad reside en que se trata de proyectos elaborados «conjuntamente por los equipos de las Naciones Unidas en los países bajo la dirección del coordinador residente y en estrecha colaboración con los Gobiernos». El objetivo es tratar de conjugar las prioridades señaladas por la propia Organización con las propias prioridades nacionales de desarrollo, en el cuadro de la integración en la economía global. Sin embargo, el Informe de Annan destila pesimismo: «Cada vez es más difícil cumplir nuestro compromiso de fomentar el desarrollo económico y social sobre todo en los países muy necesitados. Aunque nuestras tareas aumentan, nuestros recursos van disminuyendo.»

tereses internacionales. Hay advertencias serias de eminentes instituciones médicas sobre la amenaza de extensión de... virus resistentes a los actuales tratamientos. Igualmente podríamos hablar de cómo los narcodólares de la cocaína es dinero fácil para devolver la deuda, a diferencia del café cuyo precio fluctúa si aumenta su producción; de la devastación del planeta; de los conflictos bélicos, de los 27 millones de refugiados en el mundo... *El Jubileo 2000* no es una cuestión de caridad, es una necesidad urgente.» Anne PETTIFOR, entrevistada por Cristina Angulo, *El País*, 22 de abril de 1997.

⁸ Navarro, A.: «La venda es humanitaria, la solución es política», *El País*, 8-X-97

⁹ Kofi A. ANNAN, *Alianza para una comunidad mundial. Memoria anual sobre la labor de la Organización 1998*, Naciones Unidas, Nueva York, 1999, pp. 29 ss.

En el mismo sentido parece pronunciarse el Informe del último año de la OCDE, que pone de relieve la crisis de la cooperación internacional al destacar que la ayuda pública y privada a los países pobres bajó de 365.000 millones de dólares de 1996 a los 324.000 millones en 1997, y los datos preliminares de 1998 señalan que es una tendencia que se mantiene¹⁰.

Como decía, a la luz de todo lo anterior, la noción de ayuda al desarrollo, da paso a la de cooperación internacional para el desarrollo, un concepto que pretende superar los problemas y deficiencias denunciados con anterioridad. Pérez Gonzalez ha puesto de manifiesto en mi opinión con toda claridad esa necesidad de superación: «[...] la noción de cooperación internacional, igual que otras nociones del Derecho internacional como el derecho al desarrollo, tiene el sentido de una noción de síntesis, de integración: por un lado destaca su valor instrumental en cuanto actitud (“comportamiento de cooperación”, según G. Garzón) orientada a la consecución de unos fines compartidos, y por otro, su valor como meta a alcanzar, como una situación o estado de entendimiento entre Estados resultante de unos esfuerzos cooperativos y generador de nuevos proyectos de quehacer común. Lo cual contribuye en definitiva al progreso del Derecho Internacional.» Y añade: «...dadas las graves desigualdades de hecho existentes entre los países con distinto nivel de desarrollo, se ha venido propugnando en el contexto de las relaciones Norte-Sur (y dentro de una línea de superación de la idea de ayuda al desarrollo en pro de la realización de una verdadera cooperación para el desarrollo), más allá de toda participación equitativa en la adopción de decisiones en el plano internacional (igualdad ventajosa), una dualidad de regímenes aplicables en función de aquel distinto nivel (desigualdad compensadora) con la consiguiente concesión de un trato preferente para los países desfavorecidos (quiebra de la cláusula de nación más favorecida en las relaciones entre países ricos y países pobres, régimen especial para las cláusula de salvaguardia, potenciación de acuerdos sobre productos básicos sólo entre productores, reglas especiales para las subvenciones a las exportaciones, condiciones favorables en traspasos de tecnología, etc.)»¹¹.

Todo ello no impide, como ha destacado entre otros, R. Grasa, que la noción de cooperación esté libre críticas, sobre todo las que insisten de nuevo en el aspecto que ya he subrayado de que la cooperación es también parte de la política exterior de los Estados o de las Organizaciones. Grasa recupera en ese sentido las críticas formuladas por la Comisión Sur presidida por Nyerere que intentan arrancar de la noción de desarrollo autocentrado, *self-reliance*. Sin duda, el enfoque que potencia la iniciativa, a la par que la responsabilidad, del lado de los destinatarios de la cooperación, exige no pocos cambios y plantea un buen número de dificultades. Entre otros, el énfasis sobre la necesidad de una buena gestión pública por parte de los paí-

¹⁰ Cfr. *El País*, 13-2-1999. Sin embargo, según el informe, la aportación española está creciendo gracias a la concurrencia de la ayuda descentralizada, proveniente de autonomías y ayuntamientos, que aportaron en 1997 unos 20.000 millones y que en 1998 supusieron 26.644 millones de pesetas. Según el informe de Intermón, en términos absolutos, el Gobierno vasco, con 3.500 millones, fue el que más dedicó a este capítulo, pero, en términos relativos, fue el Ayuntamiento de Sevilla el que se distinguió por dedicar el volumen de ayuda más alto (419 millones) en relación a su presupuesto, pues representó el 0,7% del mismo. Le siguieron el gobierno de Navarra (0,55%) y los Ayuntamientos de Madrid y Vitoria (0,52%).

¹¹ PÉREZ GONZÁLEZ, «El Derecho Internacional de la Cooperación: algunas reflexiones», en Aldecoa (coord.), *La cooperación internacional. XV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Bilbao, UPV, 1993. Las citas corresponden a las pp. 31 y 37. En el mismo colectivo pueden consultarse los trabajos de GALINSOGA, AGUIRRE, DE CASTRO y SOTILLO sobre diferentes aspectos de la política de cooperación al Desarrollo de la entonces Comunidad Europea.

ses destinatarios, algo en lo que insiste también la ONU; junto a ello, la necesidad de diversificar los agentes implicados en la cooperación internacional al desarrollo, dando cabida a la denominada «cooperación descentralizada» que incluye no sólo la actuación protagonista de las instituciones y organismos públicos de nivel intermedio y local en ambas partes (países donantes y países destinatarios), sino también el papel de los agentes sociales, las empresas, los sindicatos, las ONG, en particular las ONGD. El objetivo sería, desde luego, evitar, entre otros, los dos riesgos opuestos pero complementarios del victimismo y del etnocentrismo o, mejor, paternalismo entre los que se ha deslizado históricamente la Ayuda internacional al Desarrollo o incluso la cooperación internacional al desarrollo¹².

II. LA POLÍTICA DE AYUDA Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNION EUROPEA

Por supuesto, en los límites de este artículo no puedo pretender un examen detenido de esta política comunitaria. En este apartado, me limitaré a examinar tres aspectos: en primer lugar, la consistencia y relevancia de la misma. En segundo término, su alcance en términos de cooperación internacional al desarrollo y no de simple ayuda. Finalmente, el problema del condicionamiento democrático de la cooperación que lleva a cabo la UE.

La relevancia de la Política de Ayuda y Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea es incuestionable si consideramos un hecho constatable: que la UE y sus Estados miembros siguen contándose entre los más activos a la hora de fomentar la ayuda y el desarrollo en el «Sur» o en los llamados «países en vías de desarrollo».

¹² Como escribe el mismo autor, las críticas pueden resumirse en la necesidad de tener en cuenta, entre otras, las siguientes exigencias: «revisar autocríticamente (y, por tanto, corregir) los rasgos voluntaristas, mesiánico-asistenciales y etnocéntricos occidental-centríficos, en verdad de las concepciones de desarrollo y de cooperación al desarrollo que manejan todos los actores implicados (Estados, organizaciones intergubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, individuos)», «dejar de hablar de “desarrollo” en singular..., y dándole a la palabra un significado básicamente económico o aun político», lo que implicaría otorgar mayor «relevancia a la dimensión cultural y civilizadora de los modelos de desarrollo» y «acceptar que ni hoy por hoy existe un modelo único ni universal de desarrollo, ni parece claro que fuera deseable que volviera a existir de nuevo uno en el futuro, en virtud del riesgo de que volviera a manifestarse como destructor de diferencias y homogeneizador». Otra de las exigencias propuesta por GRASA es la de «relativizar la noción de “pobreza” al uso en la época moderna (de origen occidental y concebida como algo opuesto a riqueza material, es decir, como sinónimo de indigencia y miseria)... las definiciones usuales aluden siempre a “carencias”, “deficiencias” o “necesidades básicas”, rasgos imposibles de definir de forma precisa o absoluta (siempre son relativos a algo), lo que plantea problemas a considerar: todo dependerá de que se considera necesario y para quién; o... de quién está calificado (o autorizado) para establecer las pautas mínimas o parámetros de comparación. El campo semántico de esa palabra no existía en gran parte de la cultura del Sur. Por ejemplo, en África el pobre no es el miserable sino un “huérfano social”, como refleja un dicho popular: “la pobreza no consiste en carecer de vestido sino en no contar con nadie». Por ejemplo ahora, desde la perspectiva del desarrollo humano, la pobreza significa la denegación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable. Finalmente, otras exigencias apuntadas serían «vincular más y mejor entre sí los objetivos, estrategias e instrumentos en el terreno de la solidaridad internacional para garantizar la coherencia entre fines y medios... explorar lo que supone aceptar que nadie desarrolla a nadie, sino que cada pueblo y persona se desarrollan a sí mismos» y, finalmente, «inferir —desde la óptica de la emancipación del Sur y el compromiso con unas relaciones Norte-Sur justas, equitativas y solidarias— las lecciones teórico-prácticas que se derivan de la creciente marginalidad política, económica y social del Sur, crecientemente dividido y fragmentado en las relaciones internacionales». «El sistema internacional de la posguerra fría y las relaciones norte-sur: Una mirada crítica a la cooperación para el desarrollo», pp. 112-120. En *Las Naciones Unidas a final de siglo: retos y líneas de acción*, Ed. Asociación para las Naciones Unidas, Barcelona, 1998.

La cuantía de la ayuda europea asciende hasta cuatro mil millones de ecus anuales y les corresponde entre el 45 y 50% del total de la ayuda estatal al desarrollo, frente al aproximadamente 20% de EEUU y el 18% de Japón. La Unión Europea se hace cargo de cerca del 15% de la ayuda global que prestan los Estados miembros¹³. Pero no se trata de una actuación estrictamente desinteresada ni, menos aún, gratuita. Los intereses nacionales son objetivo prioritario en la ayuda prestada a los países en vías de desarrollo, puesto que se obtienen beneficios relevantes. Baste pensar que los países receptores de ayuda no sólo les suministran materias primas sino que además constituyen mercados para la venta de sus productos.

La existencia de intereses mutuos puede comprenderse fácilmente si tenemos en cuenta que la UE absorbe el 21% de las exportaciones de los PVD. En otras palabras, la UE constituye un mercado imprescindible para esos países. En particular, los setenta países ACP (África, Caribe, Pacífico) ligados con la UE a través del sistema de los Convenios de Lomé¹⁴, pero también buena parte de los países mediterráneos tienen un libre acceso sin concesiones compensatorias. Ahora bien, la evolución de la política de la Unión Europea en materia de cooperación al desarrollo está lejos de ser lineal.

Como se recordará, la creación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) constituye el punto de partida de la política de Ayuda y Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea, que, sobre la base jurídica de los artículos 131 y siguientes TCEE permite el Programa de Ayuda al Desarrollo con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), un programa que a lo largo de treinta años va extendiéndose a otros Estados de ese ámbito y luego de otros países distintos del grupo ACP. La primera ampliación se orienta hacia los PVD de América Latina y Asia (PVD-ALA). Después se unirán los países mediterráneos (Programa MEDA) y, finalmente, los del centro y este de Europa (Programas PHARE y TACIS), aunque, como es sabido, estos últimos adquieren prioridad respecto a los del sur, es decir, respecto al proceso de Barcelona.

En puridad, como ha destacado buena parte de la doctrina (por ejemplo, Mangas y Liñán¹⁵), la Política de Cooperación al Desarrollo no es contemplada en el marco jurídico fundacional de la CEE en 1957, porque esa materia era entendida como competencia estatal y, en todo caso, se tomaban en consideración únicamente medidas encaminadas a acuerdos de asociación cuyo objetivo, de acuerdo con lo previsto en los artículos 131-136 bis del Tratado fundacional, eran el establecimiento de un marco de relaciones privilegiado, en el ámbito comercial, con los países de ultramar (los dieciocho PTUM) ligados por antiguos lazos coloniales con una parte de los Estados miembros, Bélgica, Holanda, Francia, Italia. Es a los efectos de esa privilegiada relación como se crea en 1958 el Fondo Europeo de Desarrollo.

¹³ Hoy, la Unión Europea —junto a sus Estados miembros— es el primer donante mundial con un volumen de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que en 1992 superaba los 28.000 millones de dólares —un 0,53% de su PNB— en tanto que las restantes superpotencias económicas, EEUU y Japón, se situaban a manifiesta distancia de la UE con sólo 11.000 y 9.000 millones de dólares —0,25% y 0,35% de sus PNBs respectivos—. Pueden verse, por ejemplo, los datos ofrecidos en *Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*, AECI, Madrid, 1996.

¹⁴ La denominada «política de Lomé», que constituye el principal sector de la PCD de la UE, tiene como instrumentos jurídicos los acuerdos de Lomé, que fueron precedidos por dos primeros acuerdos firmados en Yaundé (capital de Camerún) en 1963 y 1969, y sentaron la norma para los cuatro posteriores, que se firmaron en Lomé (capital de Togo) en 1975, 1979, 1984 y 1989; el último de ellos, previsto para diez años, se revisó en Mauricio en 1995 (revisión intermedia).

¹⁵ A. MANGAS/D. LIÑÁN, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

En realidad, como se ha subrayado casi unánimemente, el problema específico del subdesarrollo y de la ayuda al desarrollo no se plantea hasta más adelante, es decir hasta que, como consecuencia de la expansión del movimiento descolonizador y del nuevo papel asumido en la escena internacional por los entonces denominados países del tercer mundo, el subdesarrollo y con él la necesidad de adoptar líneas de actuación que ayudasen a salir de él como un eje de las relaciones internacionales, alcanzan el primer plano. A partir de ese momento se produce una evolución marcada de un lado, como ya anticipé, por la progresiva ampliación de los destinatarios de la ayuda al desarrollo desde el núcleo inicial de los diecisiete países ACP que mantenían relaciones privilegiadas con los Estados de la CEE. Además, la evolución se caracteriza por una transformación de la política misma, de la actuación comunitaria en el ámbito del desarrollo, una transformación que no sólo es cuantitativa sino también cualitativa. A través de las diferentes etapas de esa evolución, que pueden sintetizarse en las expuestas por Sobrino¹⁶, va consolidándose poco a poco una auténtica política propia de la UE en el ámbito del desarrollo, económico primero y social y humano después, que constituye, junto a la asistencia humanitaria, el aspecto más visible de la acción de solidaridad de la Unión Europea, aunque es indiscutible que detrás de la Política de Ayuda al Desarrollo de la UE hay mucho más que simple solidaridad. En realidad, como subrayan también Mangas y Liñán, para hacer un juicio más definitivo sobre el carácter de esa política faltan elementos decisivos¹⁷; concretamente, aún no está resuelta una alternativa que permitiría definir

¹⁶ Puede encontrarse una descripción de esa evolución en el trabajo de SOBRINO HEREDIA, «Nueva filosofía de la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea», *Tiempo de Paz*, 31/1994, pp. 20-22, que ofrece además una considerable bibliografía sobre esta cuestión. En síntesis, esas etapas (que cito casi literalmente) son las siguientes: (1) la etapa fundacional, (2) la década de los 60, marcada por el proceso descolonizador: se firma el 1.º convenio de Yaundé de 1963, entre la CEE y los 18 países francófonos y africanos reunidos en la EAMA y para el que se dota el 2.º FED; (3) Incorporación —frustrada en el primer caso— de 4 Estados anglófonos: Nigeria primero y Uganda, Kenia y Tanzania en 1969, que suscriben el Tratado de Arusha; (4) 2.º Tratado de Yaundé, 1969, entre la CEE y los EAMA, cuyo objetivo primordial era el despegue, el crecimiento económico e industrial, para el que se dota el 3.º FED; (5) Primera Convención de Lomé, de 29 de febrero de 1975, de cooperación para el desarrollo entre la CEE y los países ACP: no sólo se produce un incremento sustantivo del número de países (44 al principio; luego 48) y cualitativo (los anglófonos equilibran el peso de los francófonos) sino que cambia la filosofía, pues se trata de un acuerdo «sustentado en la idea de una dependencia mutua y un partenariado fundado en la igualdad», se dota el 4.º FED; (6) La 2ª Convención de Lomé, en 1979, se firma en el marco de las 2 crisis del petróleo que determina un retroceso notable en los países africanos. Se amplía a 57 el número de países ACP. (7) La 3ª Convención de Lomé, de 1986 se produce ya en el contexto de una crisis terrible: las hambrunas de 1984/85 en África comienza a dejar claro que «el continente africano se aleja del circuito económico internacional y se marginaliza del tráfico comercial mundial». Se imponen como objetivos la seguridad alimentaria, la lucha contra la pobreza en el medio rural, y a esos efectos se dota el 5 FED; (8) el 15.12.1989 se firma la 4ª Convención de Lomé, con un plazo de 10 años de duración, que ya afecta a 70 estados ACP, y la dotación del FED llega a 10.800 millones de ECUS. Lo importante es que por primera vez (art. 5 de Lomé IV) se incluye referencia al respeto a los derechos humanos y al medio ambiente, a la cooperación social y cultural, el apoyo al ajuste estructural y a la liberación de la carga de la deuda. Esta «nueva política de Lomé» es hoy, como escribe SOBRINO (p. 22) «el eje central de la actividad comunitaria en el ámbito de la cooperación al desarrollo». Una visión más resumida en A. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, *Introducción al Derecho de Unión Europea*, pp. 496-498, Eurolex, Madrid, 1996.

¹⁷ Aunque sea necesario reconocer que la definición proporcionada por el artículo 130U del Tratado es suficientemente clara sobre los objetivos de esta dimensión de la política de la UE, es decir, 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, y la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo. Pero además, como es sabido, en el apartado 2º del artículo 130U, se establece un objetivo que la doctrina interpreta como la formalización jurídica en el Tratado del componente o dimensión

la política de la UE en este ámbito (pues la Declaración de París de 1972 mantiene la ambigüedad a ese respecto), es decir, la opción por una política propiamente europea, o por la integración de esa política de cooperación al desarrollo en un ámbito verdaderamente global, lo que posiblemente sería más coherente con la noción de cooperación internacional al desarrollo como superadora de la concepción clásica de ayuda. Por otra parte, no es lo mismo la política de cooperación consolidada en el ámbito más tradicional de los ACP que en los otros ámbitos, en particular, como veremos, en lo que se refiere al Mediterráneo.

Para definir la política de Cooperación Internacional al Desarrollo de la UE, un elemento decisivo es su vinculación al objetivo de desarrollo de la democracia y los derechos humanos. Por consiguiente, la pregunta clave es si podemos afirmar que la UE establece como principio ese condicionamiento. Es indudable que, en todo caso, la orientación de esta Política hacia ese objetivo se produce muy recientemente. En realidad se trata de un cambio similar, del segundo gran cambio, para ser más precisos, en las políticas de ayuda al desarrollo, tal y como señalé al comienzo de la exposición, junto al decisivo cambio que supone el paso de la noción economicista de desarrollo a la noción de desarrollo humano. La Unión Europea se ha incorporado a ese cambio a mediados de la década de los noventa, lo que no supone un particular retraso respecto a los países de ámbito de la OCDE. En efecto, como se ha apuntado¹⁸, el Informe del PNUD en 1994, es decir, hace apenas cinco años, aún realizaba un balance particularmente crítico de la actuación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en esta materia, al concluir que los objetivos básicos que persiguen esas políticas todavía no son los propios de la noción de desarrollo humano, en particular, por lo que se refiere a la prioridad que debiera asignarse a la ayuda a los países que mantengan el compromiso de respeto y progreso de los derechos humanos y las instituciones democráticas.

El punto de inflexión, por lo que se refiere a la UE es, como ya he tenido ocasión de apuntar, la nueva redacción que ofrece el artículo 130U del TUE. Sin embargo, el condicionamiento formulado en ese precepto no deja de plantear problemas. La principal dificultad, sin duda, reside en la existencia de intereses comerciales y políticos de la propia UE, de los países miembros, que pueden verse afectados como consecuencia de la aplicación de este nuevo criterio. En definitiva, se trata una vez más del riesgo del doble rasero.

De cualquier forma, en mi opinión habría que tener presente dos observaciones si se quiere garantizar la eficacia de la cláusula democrática. La primera observación es que esta política de condicionamiento, por noble que sea, exige en primer lugar ser consecuentes. El Parlamento, la institución europea más activa a este respecto, ha insistido en ese primer requisito, la coherencia, para que la cláusula democrática pueda considerarse justificada, que tiene tres planos de acción, en el orden internacional, en el interno y en el establecimiento del criterio mismo de condicionalidad. Por lo que se refiere al primero, el Parlamento ha sido muy claro: «caecería de sentido fomentar el respeto de la democracia y de los derechos humanos

política, de la cooperación como actividad de la UE. En efecto, al mencionar expresamente como objetivo de esta actividad: «el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho» y de «respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales», puede entenderse, como lo hace NAVARRO GONZÁLEZ y ya recogí al inicio mismo de este trabajo, que se «establece una auténtica obligación en este ámbito».

¹⁸ Cfr. LÓPEZ MÉNDEZ y SOTILLO LORENZO, «¿Sirve la condicionalidad para promover el respeto a los derechos humanos?», *Tiempo de paz*, 1995, n.º 37/38, p. 27. De SOTILLO puede consultarse también «Cooperación para el desarrollo y derechos humanos en la Unión Europea», *Tiempo de Paz*, 31/1994.

en los países en desarrollo sin actuar simultáneamente en favor de una mayor justicia en las relaciones económicas y monetarias internacionales y de la instauración de principios democráticos en el gobierno de las relaciones económicas internacionales»¹⁹.

La coherencia, en segundo lugar, exige sin lugar a dudas que la misma prioridad de los derechos humanos y de la democracia se practique en primer lugar en el interior del propio país y de la UE.

Finalmente, la coherencia es incompatible con las prácticas de doble rasero, y eso plantea la dificultad misma del criterio de condicionalidad: ¿cómo establecer baremos «objetivos» para medir el progreso en democracia y derechos humanos? El primer requisito es que se definan con precisión los fines a los que se condiciona la ayuda al desarrollo y que se eviten fórmulas generales que permiten todo tipo de usos torticeros de la cláusula (empezando por evitar el error de confundir democracia y crecimiento económico, pero también la conexión ideológica entre democracia y mercado propia de la ortodoxia neoliberal).

Una segunda observación es que se impone la necesidad de un control más transparente de los criterios de establecimiento y ejecución, de los cauces, y de la valoración de resultados de los programas y acciones de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. En ese sentido, bien podrían dirigirse a la UE las sugerencias que Amnistía Internacional ha formulado respecto a la política de cooperación al desarrollo de los Estados miembros.

III. NUEVAS ORIENTACIONES: LA PROPUESTA DEL CODESARROLLO. ESPECIAL ATENCIÓN A LA VINCULACIÓN ENTRE CODESARROLLO E INMIGRACIÓN

Por último, en este último apartado examinaré algunas iniciativas recientes relacionadas con la política de cooperación al desarrollo²⁰ que me parecen de particular interés. Se trata de propuestas de diferente índole, pero tienen en común un «nuevo»²¹ principio: la idea de codesarrollo.

La propuesta más articulada es, posiblemente, la formulada por el Estado francés, a partir del *Rapport* elevado a la Presidencia del Consejo de Ministros por el Prof. S. Naïr, Delegado de Migraciones y Codesarrollo y que se pretende trasladar a la UE como línea de actuación en el ámbito de la política de cooperación inter-

¹⁹ Informe de la Comisión de Desarrollo y Cooperación del Parlamento Europeo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo de 2 de julio de 1993 (PE 201.093/def).

²⁰ No me refiero a nuevas modalidades técnicas, en el sentido de gestión. Sobre ese particular puede consultarse el trabajo de R. CASCANTE, «Nuevos procedimientos de gestión en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea», *Tiempo de Paz*, 31/1994, pp. 73 ss. Sobre la política de desarrollo de la Unión Europea, pueden verse los trabajos de BARBÉ, TEJADA, SOBRINO, DEL ARENAL y MUÑIZ, en el número monográfico de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1997/1. Asimismo, el artículo de P. HOEBINK, «Coherencia y política de desarrollo en la Unión Europea», en el número 2/1998 de la misma revista, pp. 19-41. Sobre la utilización, o, al menos, los efectos indirectos de la política de ayuda al desarrollo con apartados específicos por lo que se refiere a los créditos FAD concedidos a los países mediterráneos y africanos en el caso español, cfr. C. GÓMEZ GIL, *El comercio de la ayuda al desarrollo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 1996.

²¹ Que no es tan novedoso puede comprobarse, p. ej., en el análisis realizado por el prof. BLANC ALTEMIR en su trabajo «Estabilidad y codesarrollo en el Mediterráneo: de una Conferencia de seguridad y cooperación para el Mediterráneo (CSCM) a la Conferencia Euromediterránea (CEM)», *Anuario de Derecho Internacional*, 1995, pp. 105 ss.

nacional al desarrollo. Esta iniciativa consiste en tratar de vincular codesarrollo y gestión de los flujos migratorios, una de las cuestiones que más preocupan a la Unión Europea y a sus Estados miembros. Sin duda, el ámbito en el que podrían ponerse en práctica estas medidas en primer lugar es también de importancia clave: el Mediterráneo y el África Subsahariana.

Probablemente estas iniciativas no se hubieran puesto en marcha de no existir una conciencia cada vez mayor acerca de la crisis del concepto mismo de cooperación al desarrollo y, más concretamente, de las medidas de esa cooperación en el ámbito de la UE. En realidad, se trata de dos tipos de críticas: de un lado, quienes señalan que el concepto de cooperación al desarrollo es sustituido hoy por otras prioridades (lucha contra la pobreza básicamente). De otro quienes, más allá incluso de esta crítica, ponen de relieve que detrás del cambio que habría supuesto el paso de la Ayuda al Desarrollo a la Cooperación internacional al desarrollo, subyacen los mismos riesgos de supeditación a objetivos económicos y políticos de los agentes de esa cooperación. Lo más interesante, sin duda en el caso de la UE, es esto último, es decir, la crítica acerca de los límites del modelo mismo y de su concreción en el ámbito mediterráneo, a propósito de la propuesta emanada del «proceso de Barcelona», de la Conferencia de Barcelona en 1995 (la creación de una «asociación euromediterránea» o «Partenariado euromediterráneo»).

Como ejemplo del primer tipo de críticas pueden señalarse las de Hélan Jaworski²², quien, tras constatar algo que difícilmente podemos negar pues constituye el horizonte para el diagnóstico pesimista que ya he recogido y que inspira el análisis del propio Secretario General de la ONU en su más reciente informe, como ya vimos, esto es, la tremenda caída de las cifras de ayuda al desarrollo desde comienzos de los noventa (un promedio del 0,33%), señala los nuevos objetivos en la relación entre el Norte y el Sur, en la actuación de los países ricos respecto a los del sur: «promoción del sector empresarial privado, pacificación y reconstrucción, fortalecimiento institucional, en particular de la sociedad civil, programas de ajuste estructural y de apoyo de la balanza de pagos, gobernabilidad, desarrollo participativo, fomento de organizaciones privadas voluntarias, de las microempresas y sobre todo lucha contra la pobreza» que sería a decir de Jaworski «el nuevo estandarte de esas relaciones». Los nuevos paradigmas tendrían poco que ver con la cooperación al desarrollo pues serían estos tres: lucha contra la pobreza, prioridad de la ayuda humanitaria y de emergencia y seguridad humana global.

Pese a que en diagnóstico de Jaworski hay indudables aciertos, creo que ello no es argumento suficiente para entonar ese réquiem por la cooperación internacional al desarrollo. En todo caso, sí es preciso estar atento a las nuevas modalidades e iniciativas, sobre todo en el ámbito que más interesa en este trabajo, esto es, el de la UE. Aquí es donde entra en juego la segunda crítica, que pone de manifiesto cómo detrás del modelo de euroasociación como manifestación de la cooperación al desarrollo, se trata de obtener otros objetivos, mucho mejor definidos por la propuesta de creación de una zona de libre cambio en el marco de una economía global dominada por la ortodoxia neoliberal, es decir que, tras el eufemismo de «prosperidad compartida», se encierran no pocas consecuencias que alejan de la pretensión de codesarrollo. Por consiguiente se hace necesario en primer lugar examinar la propuesta emanada de la Conferencia de Barcelona, es decir, el modelo de euroaso-

²² «Nuevos paradigmas para la ayuda internacional», *Tiempo de Paz*, 37/38, 1995, pp. 73 ss.

ciación o partenariado como codesarrollo, lo que exigirá a su vez un examen de la noción de codesarrollo y de otras que pueden constituir elementos auxiliares de ella (y en particular de la cooperación descentralizada) para ofrecer finalmente una reflexión sobre el enfoque mismo de los fenómenos migratorios en clave de codesarrollo, es decir, la iniciativa en cuestión.

Como es bien sabido, desde que la Unión Europea, a impulso de España e Italia, decide la organización de una Conferencia euromediterránea en Barcelona en 1995, el objetivo a alcanzar es definido en términos de la creación de una zona euromediterránea de diálogo y de intercambio que garantizara la paz, la estabilidad y la prosperidad. Para ello, entre otras medidas, se distinguen tres núcleos de actuación, tres tipos de asociación o partenariado, Político y de Seguridad, Económico y Financiero y Social y Humano²³. Respecto al primero, el político y de seguridad se trata de crear un «espacio común de paz y estabilidad»; en relación con el segundo, el económico y financiero, el objetivo es «construir una zona de prosperidad común». Finalmente, en cuanto al tercero, el social, cultural y humano se apunta la necesidad de «Desarrollar los recursos humanos, favorecer la comprensión entre las culturas y el intercambio entre las sociedades civiles».

Las razones de esta apuesta por el partenariado presentado como codesarrollo son fáciles de entender a la vista de la importancia del espacio mediterráneo. Del interés geoestratégico del Mediterráneo —pero no sólo desde ese punto de vista— no hay duda. Como se señala siempre que se analiza esta zona, lo primero que salta a la vista es su carácter de encrucijada de culturas, de modelos civilizatorios, de bloques (Norte y Sur, en definitiva) en un mismo ecosistema²⁴. La dimensión de falla estratégica, la presencia de al menos tres grandes conflictos (el de la ex-Yugoslavia, el palestino-israelí y la situación de Argelia), sumados al recurrente argumento del potencial desestabilizador del islamismo tanto en el Magreb como en el Maschrek (baste pensar en Turquía) y sobre todo, como ha insistido S. Naïr, al carácter de brecha demográfica entre las dos riberas (la proporción inversa entre las tasas de incremento de natalidad y el PIB) explican la prioridad de la óptica securitaria²⁵, y probablemente por eso el interés de la «nueva» OTAN en tomar posición a ese respecto. En todo caso, los flujos demográficos constituyen una de las cuestiones clave y eso explica también la especificidad de la propuesta que veremos después. En resumen, como explica B. Khader, «es en la zona mediterránea donde se encuentran condensadas, en efecto, *los grandes desequilibrios de las tres D* (desarrollo, demografía, democracia), *los desafíos* (migratorios, ecológicos, escasez de recursos naturales como el agua), y *los riesgos importantes* (desestabilización de los Estados, conflictos de vecindad, reivindicaciones territoriales, impulsos identitarios,

²³ Ver Documento en: CIDOB, n.º 54, pp. 12 ss., oct.-nov. 1995.

²⁴ Así lo hacen ver, desde los clásicos trabajos de BRAUDEL, los más recientes de quienes se ocupan del Mediterráneo como espacio geopolítico clave, como los de Sami NAÏR o Bichara KHADER. Como escribe CASTRO RUANO, «Europa siempre ha considerado al Mediterráneo como una zona de interés estratégico, político y comercial, con la que se han ido estableciendo importantes lazos de interdependencia. Por su parte, fueron los países del sur del Mediterráneo los primeros que reconocieron a la CE y mostraron su disposición a negociar con ella... pero la conflictividad política ha impedido hasta la fecha la solidificación de esta forma de cooperación política y económica que hubiera posibilitado la consecución de esa dimensión verdaderamente global y colectiva para el área mediterránea y árabe en general, a la manera de los acuerdos logrados con los países ACP» (de CASTRO RUANO, «Pasado, presente e incierto futuro de la acción comunitaria en el Mediterráneo», 1993, p. 286, en el libro colectivo citado en la nota 10.

²⁵ En ese sentido, E. BARBÉ, *La seguridad en la nueva Europa*, Los libros de la Catarata, Madrid, 1995.

fundamentalismo religioso, distanciamiento cultural y de xenofobia nacionalista, etcétera)²⁶.

Está claro que, para los objetivos mencionados, la metodología de relaciones bilaterales es insuficiente. Por eso, pronto se percibe la necesidad de una actuación de carácter global, una Política Global Mediterránea²⁷: «El calificativo global respondía a dos imperativos: la necesidad de dotar de un enfoque homogéneo a los Acuerdos, estableciéndose unas directrices comunes (si bien no fue posible alcanzar un gran acuerdo marco como en el caso de los Países ACP, firmándose en este caso Acuerdos bilaterales); por otra parte, se califica también como global, porque además de los estrictamente comercial, contempla aspectos sociales, financieros, económicos y técnicos, al haber llegado la CE al convencimiento de que la resolución de los problemas de los PMNC desbordaba lo estrictamente comercial».

Todo ello explica que la noción de codesarrollo aparezca como alternativa. De hecho está implícita bajo la propuesta de creación de una asociación que se pone en marcha en 1990. Esa propuesta fue desarrollada en documentos propuestos por la Comisión en su comunicación al Consejo y al Parlamento europeo, en particular en tres que vale la pena recordar: «El futuro de las relaciones entre la Comunidad y el Magreb»; 7-5-92, «El futuro de la cooperación y las relaciones entre la Comunidad y Oriente Medio», 8-9-93; y, sobre todo, la titulada «Reforzar la política Mediterránea de la Unión Europea mediante una asociación euromediterránea» de 19-10-1994. Se trataba de crear, como llegó a apuntarse metafóricamente, un «escenario Ulises»²⁸, un ámbito en el que los Países Terceros Mediterráneos (PTM) encontrarían la posibilidad de desarrollo a partir del impulso ofrecido por la UE.

Así se llega a la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995 que concitó grandes expectativas, aunque lo cierto es que el resultado de esa conferencia y sobre todo el proceso posterior —el fracaso de La Valetta y la decepción de la reunión intermedia de Palermo previa a la tercera Conferencia de Stuttgart— frustraron en no poca medida esas esperanzas de innovación a propósito de codesarrollo. En efecto, inicialmente, como ha escrito Blanc Altemir; podía pensarse que «el lugar preeminente que ocupan los países comunitarios mediterráneos en la región determina que la Unión Europea deberá jugar un papel preponderante en el desarrollo de la cooperación... La Conferencia Euro-Mediterránea mantiene el carácter prioritario de la cooperación, concibiéndola como un instrumento para promover el codesarrollo en la cuenca mediterránea desde una perspectiva pluridimensional que abarque los diversos sectores mutuamente interdependientes»²⁹. El problema era la

²⁶ Cfr. B. KHADER, *Le partenariat Euro-Méditerranéen après la conférence de Barcelone*, Les Cahiers des confluences, L'Harmattan, 1997, p. 67.

²⁷ GUTIÉRREZ ESPADA, «Las relaciones euromediterráneas (separando el grano de la paja)», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 149/1997. En realidad, como escribe de nuevo KHADER, «apenas entró en vigor la Política Mediterránea renovada (PMR) en 1992, ya se elevaron voces que reclamaban la transformación de la tradicional cooperación en una verdadera asociación, primero euromagrebí y luego capaz de englobar todo el Mediterráneo», porque «sólo un verdadero contrato de desarrollo entre las dos orillas del Mediterráneo podría asegurar finalmente una seguridad global, colectiva y negociada en la región». Cfr. KHADER, *op.cit.*, p. 21, y su *L'Europe et la Méditerranée: géopolitique de la proximité*, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 8, obra a la que corresponde la última cita.

²⁸ Cfr. «Impact sur le développement régional et l'aménagement de l'espace communautaire des pays du Sud et de l'Est Méditerranéen (PSEM)», décembre 1992. Rapport du TAD à la Direction Generale des politiques Regionales, 1992.

²⁹ A. BLANC ALTEMIR, «Estabilidad y codesarrollo en el Mediterráneo: de una Conferencia de seguridad y cooperación para el Mediterráneo (CSCM) a la Conferencia euromediterránea (CEM)», *Anuario de Derecho Internacional*, 1995, p. 106.

concreción del modelo pues, como ya he apuntado, se trataba de crear a medio plazo (2010) una Zona de Libre Comercio Euromediterránea, mediante la elevación sustancial de las ayudas comunitarias, el apoyo de los procesos de transición económica y la dinamización de las inversiones exteriores tanto desde el ámbito multilateral como bilateral.

La frustración, o, por decir mejor, la crítica más común que permite dudar del objetivo de codesarrollo como auténtico propósito del modelo de asociación euromediterránea ya se enunció en la Conferencia Mediterránea alternativa, tal y como la resume R. Grasa³⁰, pese a la literalidad de lo enunciado en la Declaración con la que concluye la Conferencia de Barcelona, es decir, la eufemísticamente denominada «zona de prosperidad compartida». Como ya he apuntado, la evolución posterior del proceso de Barcelona es elocuente. La UE, más que en codesarrollo, prioriza el primero de los objetivos, el establecimiento de una zona de libre comercio, que supone el establecimiento de una ampliación del mercado que sobre todo beneficia a la UE, en detrimento de los otros dos que sí se relacionaban más abiertamente con el codesarrollo (la cooperación y actuación que se concretaban en el plano económico y la cooperación financiera). Es cierto que se contemplaban dos planos de actuación (en realidad tres, si incluimos la denominada sociedad civil): el multilateral o global y el bilateral. Pero lo cierto es que, por lo que se refiere al primero, no podemos hablar de un marco coherente multilateral de cooperación, como señala A. R. Di Serio³¹, máxime si faltan las instituciones que, como advierte Licari³², son indispensables para el éxito de la dimensión económico financiera de la Asociación Euromediterránea en su dimensión incluso de Zona de Libre Cambio, es decir, el Secretariado de la Zona de Libre cambio, un Banco de desarrollo y un Fondo Monetario Euromed en el seno del cual se afronte el problema de la deuda exterior, algo que expresamente ha rechazado la UE según confirmaba expresamente R. Cook al dar cuenta de los resultados de la reunión interministerial *ad hoc* de Palermo, el 3 de junio de 1998³³. Por otra parte, como se ha señalado, pese a la posición oficial, los primeros acuerdos de asociación suscritos el mismo año 1995 con Túnez y que entró en vigor en marzo de 1998, y con más claridad los firmados con Marruecos, Israel, Jordania y la Autoridad Palestina (que están sin ratificar) están lejos de constituir un auténtico partenariado, tal y como explican el mismo J. Licari o E. Barbé³⁴.

Es cierto que el Parlamento Europeo se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de la necesidad de conseguir esa reactivación de la cooperación euromediterránea: «Los programas de cooperación con los países del Mediterráneo constituyen un eslabón importante en las relaciones entre la Unión Europea y esos países. La Conferencia Euromediterránea de Barcelona supuso, al respecto, un cambio radical de orientación por parte de la Unión y el inicio de un proyecto de largo al-

³⁰ «La Conference Méditerranéenne alternative: voix critique et plurielle à la recherche d'un espace de solidarité», en B. KHADER, *Le partenariat Euro-Méditerranéen après la conférence de Barcelone*, Les Cahiers des confluences, L'Harmattan, 1997, pp. 185-203.

³¹ «La cooperazione euromediterranea e la Dichiarazione di Barcelona», *Rivista di Diritto Europeo*, 1996/4, p. 709.

³² Cfr. «A new style in mediterranean partnership», *2010 Mediterranean Free Trade Zone*, n.º 10, agosto 1998.

³³ Cfr. el texto de la Declaración en *2010 Mediterranean Free Trade Zone*, n.º 10, agosto 1998, p. 12.

³⁴ Cfr. art cit., p. 19. De Barbé, cfr. su «En busca de la cooperación y la seguridad en el Mediterráneo, o el "espíritu de Barcelona"», *Anuario internacional CIDOB*, Fundación Cidob, 1995.

cance para abarcar todos los sectores de interés común. Sin embargo, las aguas de la cooperación euromediterránea no han estado tan en calma como las del *Mare Nostrum* durante estos últimos años. La Comisión Europea suspendió temporalmente varios de esos programas de cooperación por problemas de gestión, uno de los instrumentos fundamentales, el reglamento MEDA estuvo bloqueado por razones políticas, y la austeridad presupuestaria ha perjudicado también a esta área de actividad comunitaria»³⁵. En este contexto, en la sesión plenaria de mayo en Estrasburgo, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en favor de la reactivación de los acuerdos euromediterráneos de asociación ya firmados, pues el retraso en ese trámite es una de las causas principales de la lentitud con la que evoluciona la cooperación con los países de la otra orilla del Mediterráneo³⁶. Como respuesta, el pasado mes de abril de 1998, la Comisión Europea comunicó su decisión de desbloquear los tres programas Med (Med-Urbs, Med Campus y Med-Media), pero el fracaso de la reunión de Palermo arrojó la decepción sobre el proceso.

El problema, insisto, es el modelo reductivo del partenariado o asociación euromediterránea, que no puede entenderse como propuesta de codesarrollo, sobre todo de un codesarrollo en los términos que veremos de inmediato. Como explican Núñez y Khader³⁷, el proyecto de Barcelona es en sí voluntarista, en su propuesta de vincular los objetivos de seguridad europea, estabilidad de los países del sur del mediterráneo y solidaridad euromediterránea mediante una «prosperidad compartida», un «desarrollo de la democracia participativa» y unas «sinergias socioculturales», cuando en realidad los medios apuntan básicamente al primero, y en términos de la seguridad para la UE como lo prueba el balance deficitario para esos países del sur y la ausencia de medios apropiados para que éstos puedan afrontar los problemas estructurales que han de afrontar esos países (crecimiento demográfico sostenido, desequilibrio sectorial en la estructura económica, peso excesivo del Estado, insuficiencia de la inserción en la economía global, dependencia excesiva de la UE, debilidad de los intercambios mutuos entre los PTM, etc.). Aún más radical es la crítica formulada por Grasa, como ya apunté más arriba: en su opinión, el modelo de libre cambio profundiza en la práctica comunitaria en la zona, es decir, en un proyecto que ahonda las desigualdades Norte-Sur y, sobre todo, que no tiene en cuenta lo que significa no ya el codesarrollo, sino incluso la cooperación: actuar conjuntamente, es decir, «realizar conjuntamente el diagnóstico, la visualización, el establecimiento de la prioridad de objetivos, la decisión sobre cuáles van a aplicarse, en qué orden y con qué ritmo, la creación de instrumentos de aplicación y seguimiento, la evaluación de resultados, etc.». Esto le permite formular una valoración global negativa de la propuesta de asociación euromediterránea tanto desde el punto de vista económico como del político y sociocultural. Por lo que se refiere a

³⁵ *Tribuna del Parlamento Europeo*, mayo, 1998, Año XI, n.º 5.

³⁶ Hay que reconocer, con todo, que la mayor preocupación es la que alimentan los conflictos que desestabilizan la zona y son percibidos como un riesgo para la estabilidad europea, en particular, el de Oriente Medio y el caso de Argelia. Paralelamente al escaso protagonismo de la UE en el conflicto de los Balcanes hay que reconocer que, lamentablemente, no parece ésta una preocupación prioritaria. En el debate parlamentario se dejó constancia de que el gobierno de Israel no está respetando los compromisos adquiridos en la Declaración de Barcelona para lograr la paz en Oriente Medio. Por ello, los eurodiputados abogaron a favor de mantener los esfuerzos diplomáticos para desbloquear el proceso de paz. En cuanto a Argelia, la Eurocámara solicitó una mayor cooperación en la lucha contra el terrorismo (cfr., p. ej., *Tribuna del Parlamento Europeo*, mayo, 1998, año, XI, n.º 5).

³⁷ Cfr. su «La asociación euromediterránea. Un punto de partida», *Meridiano CERI*, 1995, n.º 6, pp. 8 ss. Asimismo, de KHADER, *op.cit.*, pp.133-136.

lo primero, la propuesta es calificada como «poco innovadora, generadora de desigualdades e indefendible desde el punto de vista del medio ambiente» y ello porque el proyecto ZLC parte de una desigualdad que contrasta con la asimetría en la exigencia de apertura comercial impuesta a los PTM, ignora las exigencias del desarrollo autocentrado manteniéndose en una óptica paternalista y elude el impacto negativo sobre el medio ambiente ya considerablemente degradado, además de obviar el problema del lastre la deuda externa. Es evidente que si a ello se añade la «obsesión securitaria» y el carácter abstracto y culturalmente agresivo del proyecto (aunque es indiscutible que el desarrollo de la red de cooperación de la sociedad civil —MED URBS, MED CAMPUS, MED MEDIA— ha sido en la práctica bastante más abierto y respetuoso con la realidad pluricultural de lo que parecía inicialmente), se entiende el juicio negativo que venimos recogiendo³⁸.

1. La noción de codesarrollo

En contraste con lo que hemos visto, el punto de partida de una auténtica nueva propuesta del codesarrollo, como ha puesto de relieve en su análisis del problema K. Unceta³⁹ es, que «los países en desarrollo reconocen ahora que, por grande que sea la asistencia externa, no podrá sustituir jamás las reformas fundamentales que necesitan sus economías nacionales». Esta constancia ha hecho pensar a algunos que quizá ya estamos en un momento en el que pudiera darse un nuevo paso, relativamente novedoso, en la política de cooperación al desarrollo: es lo que el mismo autor denomina «una asociación económica nueva y productiva entre los países del mundo, basada no en la caridad, sino en los intereses compartidos, no en el enfrentamiento sino en la cooperación, no en el proteccionismo sino en la participación equitativa en las oportunidades de mercado, no en el nacionalismo recalcitrante sino en un internacionalismo visionario... La cooperación para el desarrollo se ha solido enfocar en forma estrecha para incluir muy poco más que la cooperación al desarrollo externa. Pero los países industrializados y en desarrollo se relacionan de muchas otras formas, cultural, política y económicamente.» Por estas razones señala Unceta que: «La nueva idea de cooperación para el desarrollo debe ampliarse de forma que se abra a todas las corrientes internacionales, no sólo la cooperación al desarrollo. Algunas de las corrientes más sustanciales que no constituyen cooperación al desarrollo son las de inversión de mano de obra y comercio y finanzas internacionales privados, incluido el pago de la deuda. En los países en desarrollo, sin embargo, las presiones en favor del aumento de la emigración seguirán siendo elevadas, y si las oportunidades mundiales no van hacia la gente, la gente seguirá desplazándose hacia las oportunidades mundiales. Si los países industrializados mantienen las mismas políticas de inmigración, hay sólidas razones que justificarían se compensara a los países en desarrollo por la restricción a la migración de su mano de obra no calificada. Pero una mejor solución en el largo plazo sería la de ofrecer a los países en desarrollo mayores oportunidades comerciales, de manera que el desplazamiento sea de sus mercaderías y no de su población.»

³⁸ Cfr. art. cit., pp. 193-196.

³⁹ Koldo UNCETA, «Una nueva forma de cooperación para el desarrollo», *Informe sobre Desarrollo Humano*, 1994, Cruz Roja, pp. 69-92, cap. 4.

A mi entender, lo que Unceta denomina «asociación económica nueva» podría equipararse de alguna manera al codesarrollo del que habla la propuesta de Naír, basada en los intereses compartidos: económicos, de seguridad, medioambientales... Basada no en el enfrentamiento, sino en la cooperación, no en el proteccionismo, sino en la participación equitativa, en el tema de la inmigración, por ejemplo. Cuando K. Unceta habla de oportunidades mundiales significaría que, el modelo de vida de los países desarrollados pudiera trasladarse, no en forma de dinero exclusivamente, sino teniendo en cuenta la necesidad de proporcionales al mismo tiempo una formación profesional adecuada, la seguridad y estabilidad política, el desarrollo integral (económico, cultural, educativo, medioambiental, sanitario, etc.).

En efecto, para S. Naír, la noción de codesarrollo significa un desarrollo fundado «en la complementariedad voluntaria de los intereses de las dos orillas». Desde el punto de vista de la actuación de la UE en el ámbito mediterráneo, esa idea se concretaría en «una política pública fuerte de la Unión Europea que tenga como objetivo fortalecer toda la dimensión correspondiente a la satisfacción de las necesidades primarias de sociedades de fuerte crecimiento demográfico», desde el convencimiento de que ni el mercado ni la mano invisible pueden ser suficientemente eficaces a esos efectos. La concreción de ámbitos y de medidas propias de esa política de codesarrollo es suficientemente elocuente: «formación e infraestructura social, modernización del sector financiero bancario, desarrollo de los sectores PME-PMI, favorables a las dos orillas, desarrollo de zonas comerciales de interés común (Marsella, Argel, Alicante, Orán, Valencia, Génova, Túnez, Nápoles), favorecimiento de las relaciones horizontales entre los países del sur (agricultura, energía, etc.), una política de promoción masiva de las inversiones en el sur, una gestión de los procesos de apertura de la ZLC que impida la liberalización salvaje conducida por las elites de los PTM que conduciría inevitablemente a la crisis social y, finalmente, una concepción de la asociación euromediterránea como *asociación política de los Estados mediterráneos para el desarrollo*»⁴⁰. Pero lo más interesante a los efectos de este artículo es, como veremos más tarde, el establecimiento de la asociación euromediterránea para la consecución de una política migratoria común que permita convertir la inmigración en un factor de codesarrollo, abandonando la óptica de amenaza con la que la UE sigue examinando y consecuentemente gestionando los flujos migratorios.

2. La cooperación descentralizada

En la estrategia del codesarrollo debe desempeñar un papel de primera importancia la denominada cooperación descentralizada⁴¹. Los textos comunitarios no son demasiado claros respecto a qué debemos entender por esta forma de cooperación. El Consejo de Desarrollo, en unas Conclusiones de 28 de mayo de 1996, nos acerca al concepto señalando cuáles son los actores concernidos en este tipo de cooperación: las agrupaciones rurales, las cooperativas, las ONGs, los poderes locales, las agrupaciones profesionales, comerciales e industriales, las instituciones de

⁴⁰ S. NAÍR, *L'Europe et le nouvel ordre mondial*, cit., pp. 85-86.

⁴¹ Sobre ello, J. R. GONZÁLEZ PARADA (coord.), *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones norte-sur?*, Madrid, Los libros de la Catarata, 1998.

enseñanza, las asociaciones de trabajo, las PYMES o cualquier otra asociación capaz y deseosa de aportar su contribución al desarrollo de su país.

En rigor, no se trata de ninguna novedad. Esta delimitación es similar a la que se puede encontrar en la Convención de Lomé o en otros textos. Es curioso que el Estado necesite de un censo tan amplio de actores para definir un concepto negativo: cooperación descentralizada es aquella que se ejecuta al margen del Estado.

Eso no significa que para hablar de cooperación descentralizada debe quedar fuera toda presencia estatal. Las administraciones locales y regionales están dentro del círculo, llamémoslo virtuoso, de la cooperación descentralizada, quedando únicamente fuera la administración central del Estado y, en ocasiones, ni siquiera todas las administraciones centrales, sólo las de los países donantes. En efecto, la realizada por ONGs, por ejemplo en materia de derechos humanos, con gobiernos de países en desarrollo, podría considerarse también cooperación descentralizada, y lo cierto es que como no sea por el procedimiento de excluir al único agente que no participa en ella, es azaroso entender en qué consiste exactamente la cooperación descentralizada y qué actividades cubre.

Dicho esto, hay que reconocer que los principales actores de esa modalidad de cooperación son dos. De un lado, las ONGs⁴², cuya importancia, en particular en las funciones previas y posteriores a las acciones de desarrollo, como las de sensibilización, participación ciudadana, crítica y control de las políticas oficiales, etc. (y no sólo como protagonistas de gestión de proyectos concretos, salvo en el caso de las ONGD) es difícil de minimizar.

De otro, las instituciones locales, cuya importancia creciente no podemos ignorar, y no tanto por la acción individualizada de un municipio o de una región, sino por la posibilidad de acción concertada, pues si tiene un interés esta modalidad, como señala A. Cuerda⁴³, más que por la cuantía de cada contribución —que suele ser el 0,7 del presupuesto, lo que no supone grandes cantidades— es por otras dos razones: ante todo, porque son posibles acciones o proyectos concretos, de municipio a municipio, de cooperantes a beneficiarios, lo que facilita si cabe la transparencia, la participación ciudadana y el control de la efectividad. Además, porque si se consigue articular redes o fondos municipales de cooperación se tendrá un instrumento de considerable capacidad y eficacia desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo. Es evidente que el gran reto de este tipo de ayuda al desarrollo reside ahí, en la coordinación con otras instituciones y sobre todo con los poderes locales, aunque éste de la coordinación es en realidad un reto para todos los agentes de la cooperación al desarrollo⁴⁴.

3. Cambiar la mirada sobre la inmigración.

La inmigración no es una amenaza, ni es sólo una cuestión laboral

Las propuestas innovadoras sobre codesarrollo se han centrado, sobre todo en el caso francés, que trataré de exponer después, en el ámbito de la inmigración, una cuestión que la Unión Europea empieza a concebir como clave, pero que continúa

⁴² Puede consultarse, por ejemplo, el trabajo de J. RIBERA y A. AYUSO, «El papel de las ONG en la cooperación internacional para el desarrollo», *Tiempo de Paz*, 31/1994, pp. 52 ss.

⁴³ Cfr. su artículo «Cooperación municipal para el desarrollo», *Tiempo de Paz*, 31/1994, pp. 33 ss.

⁴⁴ Sobre ello, el artículo de A. AYUSO, «Aproximación comparativa a los espacios de coordinación en las políticas bilaterales de cooperación», *Afers Internacionals*, 40/41/1997.

presa de una perspectiva de análisis excesivamente reducida, basada tan sólo en los problemas laborales y de seguridad. Es preciso cambiar esa mirada para poder entender en qué medida la inmigración es factor de codesarrollo y así poder entender las propuestas formuladas por Francia. A ese respecto J. de Lucas ha escrito: «El único punto de partida posible para afrontar con garantías los retos que nos plantea la inmigración es abandonar los mitos, las campañas y tratar de reconocer los flujos migratorios tal y como son. Para empezar, como advirtió ya Mauss, la inmigración es un fenómeno social global. El inmigrante que es hoy el arquetipo del extranjero entre nosotros, trae consigo no ya una persona diferente, una familia (también a menudo diferente de nuestra concepción: nuclear, monógama) sino sobre todo otra sociedad, otra cultura. Por eso, considero absolutamente imprescindible que se subraye, como lo hace la propuesta del Grupo Carta del Mediterráneo, que las migraciones «constituyen un importante factor económico, social y humano, tanto en los países que los reciben como en los países de origen, y al mismo tiempo han hecho surgir problemas económicos, sociales y humanos que deben ser resueltos en interés mutuo y dentro del marco del Derecho Internacional y especialmente de los tratados internacionales en vigor».

En efecto, frente a las habituales simplificaciones, aquí encontramos los elementos clave para un enfoque adecuado. Primero, los movimientos migratorios, además de la expresión del derecho básico de libre tránsito, constituyen un elemento de riqueza. En el caso de la UE, del ámbito mediterráneo, se trata de una oportunidad excepcional de beneficiarse de lo que ha sido, por otra parte, el propio destino de este mar interior: el cruce de culturas del que nace siempre toda cultura. Eso no obsta para reconocer las dificultades que derivan de ese enriquecimiento. Pero el punto de partida es valorar positivamente esa diversidad; educar en ella como tal valor positivo; advertir que la homogeneidad absoluta no es «natural», ni tampoco es un estado deseable. En definitiva, es lo que se señala en el proyecto mencionado, cuando se afirma la necesidad de cooperación e intercambios en materia de cultura y educación.

Segundo, las migraciones suponen aumento de la complejidad social, y ello implica un crecimiento de los factores de conflicto. Ahora bien, el problema no está en las migraciones. El error, insisto, radica en asociar inmigración con el mensaje de emergencia social (la inmigración como «problema»: de orden público, demográfico, laboral, etc.).

De ahí el tercer rasgo: cualquier respuesta a los fenómenos migratorios debe ser conforme a Derecho, en primer lugar, a los derechos humanos. Por eso la exigencia de respeto de derechos tan elementales, y no respetados, como el reagrupamiento familiar o la garantía de la igualdad en los derechos económicos y sociales, que es uno de los problemas más discutidos (y sobre los que aparecen posiciones abiertamente xenófobas y racistas...). Y entre esos derechos está también el derecho al desarrollo. Por esa razón, también, la respuesta jurídica a la inmigración no puede centrarse exclusivamente en términos de «control», ni, menos aún, de reacción penal⁴⁵.

Por eso, para J. de Lucas, la política que identifica gestión de la inmigración con establecimiento de cupos, es absolutamente miope: «la denominada política de cupos, que aparece como la única respuesta posible frente al riesgo demográfico, laboral y económico, se parece mucho al recurso de poner venda antes de la herida: hay que preguntarse primero, ¿dónde están los análisis acerca de los sectores de

⁴⁵ De LUCAS, *Puertas que se cierran*, pp. 106-108.

economía y del mercado laboral que justifiquen que 20.000 trabajadores extranjeros es el máximo que puede aceptar nuestra economía sin quebrar? o ¿cómo justificar los mecanismos que se arbitran para reclutar esos cupos y que en la práctica multiplicarán el mercado negro y de «tráfico de carne» en los países de origen y de modo muy concreto en Marruecos? ¿Cuándo llegará el momento en que reconozcamos el profundo egoísmo e insolidaridad que está detrás de la filosofía de los cupos, una filosofía inspirada en el motivo denunciado por M. Frisch: «queríamos mano de obra y nos llegaron personas». ¿Cuándo reconoceremos que afrontamos la inmigración sólo en clave laboral, de necesidades de nuestro mercado, sin importarnos si por esta vía perjudicamos a los países de origen, si fomentamos esas redes repugnantes que recuerdan el comercio de esclavos, si lo de menos es lo que sucede con las personas, con las familias?».

4. La propuesta de Francia: vincular codesarrollo e inmigración

En una entrevista concedida por S. Naïr a J. Esteva y publicada en el libro *Mil y una voces: el Islam*⁴⁶, ante la pregunta «¿Qué se puede hacer para romper ese nuevo muro que se está alzando entre ambas orillas del Mediterráneo», responde Naïr: «La única solución estriba en la creación de un espacio mediterráneo de codesarrollo. Es algo totalmente factible. Existen muchos sectores como el económico, cultural, educativo, en los que se puede trabajar conjuntamente.»

Por su parte, en un sentido coincidente se expresa también Bichara Khader: «Europa concibe la seguridad del Mediterráneo de manera negativa, tratando por todos los medios de protegerse de la supuesta amenaza del Islam militante o de emigraciones clandestinas. Los problemas del Mediterráneo no son de naturaleza militar. No existe una amenaza árabe o del islam, sino problemas económicos, demográficos, migratorios y también ecológicos. Será necesaria una cooperación entre todos para atenuar la agudeza de esos problemas. No se puede hacer en pocos años. Europa no ha tenido hasta ahora una visión estratégica» y añade: «...la situación del Mediterráneo debe ser una responsabilidad compartida de la UE. Desde hace años, Europa está descubriendo que su política mediterránea no logra facilitar el desarrollo en los países del Magreb, azotados por una crisis económica estructural. Se está elaborando una nueva política de partenariado euromediterráneo, que contempla un espacio de codesarrollo...»⁴⁷.

En realidad, la propuesta del codesarrollo parece una exigencia lógica: como indica el informe de la ONU sobre el desarrollo humano de 1992, «un mundo injusto es, por definición, insostenible. Y no es posible que el entorno internacional sea seguro para unos cuantos, a menos que sea seguro para todos». Es necesario establecer, así, una mayor comprensión recíproca entre el norte y el sur, y acometer un proyecto de co-desarrollo, con responsabilidades mutuas entre ambas partes. Un proyecto del que resultará, sin duda, beneficiario el mundo en su conjunto.

Precisamente ésta es la cuestión: los inmigrantes han de ser vistos no como problema sino como factor de codesarrollo, y eso exige, como comentaba antes, un

⁴⁶ J. ESTEVA, *Mil y una voces: el Islam*, p. 58, Santillana, 1998. La propuesta de vinculación entre inmigración y codesarrollo se encuentra articulada en el *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de co-développement liée aux flux migratoires*, del Prof. NAÏR, Mission Interministerielle «Migrations/Codeveloppement», París, 1998.

⁴⁷ Bichara KHADER, *Mil y una voces: el Islam*, entrevistado por J. Esteva, p. 92.

cambio de nuestra mirada sobre la inmigración. En el *Rapport* del Profesor Naïr, tras constatar que cada vez es más difícil actuar sobre las causas inmediatas que provocan los flujos migratorios (misericordia, desarrollo desigual, desregulación incontrolada, anarquía urbana, etc.), utilizando los instrumentos macroeconómicos en las relaciones entre países ricos y pobres debido a las dificultades para paliar los efectos desestructuradores que tienen las políticas de ajuste estructural, a la limitada eficacia de los sistemas de reconversión de la deuda en inversiones productivas, etc., parece que cada vez hemos de volver más la vista hacia los instrumentos microeconómicos del desarrollo. Y la inmigración es uno de esos instrumentos.

La inmigración es un objetivo de interés para los poderes públicos, para las colectividades territoriales descentralizadas, para el movimiento asociativo, para las empresas, para las instituciones de formación. La inmigración tiene la ventaja de que, junto a su dimensión de transferencia de bienes y recursos financieros, tiene la posibilidad de difusión en los países de origen de los valores de la democracia y los derechos humanos que encuentra en los de acogida.

La inmigración, por tanto, puede ayudar a superar la clásica perspectiva de mera cooperación, pues puede añadir a la satisfacción del interés propio, objetivo de la cooperación, la instauración de objetivos comunes. Si la inmigración se convierte en factor de codesarrollo, significaría la regulación y control de los flujos y la garantía de la integración. La clave no son las ayudas, sino que el inmigrante se convierta en actor consciente, en agente activo del codesarrollo, en tanto que agente (vector) permanente de ayuda al país de origen que está en la base de una política de alternancia (y éste, uno de los puntos más debatidos del *Rapport*), en términos de flexibilidad, de movilidad, de multilateralidad y acción horizontal entre los diferentes actores concernidos. Esos agentes son los Estados, las colectividades territoriales, las ONGs y los movimientos asociativos, las empresas y las organizaciones profesionales, las universidades e instituciones de formación.

¿Cuáles son los instrumentos a utilizar para su consecución?⁴⁸ Las propuestas son concretas: convenios de codesarrollo —bilaterales primero, y después en una segunda etapa multilaterales— con los países de origen de los flujos migratorios que persigan integrar los diversos elementos de la política en cuestión en los instrumentos a su vez habituales de las políticas de cooperación, convenios que deben partir de una definición conjunta de los objetivos con los diferentes agentes (administraciones públicas de diferentes niveles, ONGs, etc.) y, por consiguiente, diferentes socios (colectividades territoriales, asociaciones, empresas, universidades, etc.). En segundo lugar, «contratos de codesarrollo local y regional que privilegien la acción de proximidad», es decir, que tengan en cuenta la peculiaridad de las regiones y colectividades territoriales en las que se trata de actuar. Todo ello, desde el principio básico de que se trata de adaptarse a las necesidades de los países socios en el codesarrollo, es decir, desde una óptica sin duda próxima a lo que se denomina «desarrollo autocentrado», sin renunciar a las imprescindibles medidas de evaluación que permitan establecer el grado de eficacia de los programas y corregir los problemas.

En cuanto a los objetivos⁴⁹, en el ámbito concreto de la inmigración lo que se persigue es instaurar una movilidad en un marco legal, apoyar los proyectos de desarrollo que impliquen a los inmigrantes, apoyar y reforzar la acción de las colec-

⁴⁸ Cfr. *Rapport*, pp. 12 ss.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 16 ss.

tividades descentralizadas, apoyar y reforzar la acción del movimiento asociativo, convertir a los estudiantes en vectores de codesarrollo, movilizar a las empresas para la acogida de jóvenes trabajadores en *stages* de perfeccionamiento profesional, favorecer la movilidad de los artistas para reforzar los intercambios culturales y por último, favorecer que el ahorro de los inmigrantes se convierta en inversión productiva. Por supuesto, algunos de los elementos de la propuesta concreta han sido objeto de críticas, pero resulta difícil de discutir que se trata de un proyecto mucho más comprensivo, global, del fenómeno de la inmigración, a diferencia de las propuestas incluidas en el segundo bloque de la Conferencia Mediterránea de Barcelona, que seguían entendiendo la inmigración en dos claves reductivas: el riesgo para la seguridad y la amenaza para el mercado laboral interno de la UE.

S. Naïr ha intentado concretar a través de ejemplos esa propuesta: «En lugar de que la electrificación en Malí sea hecha por los trabajadores de una empresa pública francesa es mejor que esa empresa forme a sus trabajadores de Malí para que sean ellos los que hagan esa tarea y asuman su posterior mantenimiento. O si Marruecos está lanzado al desarrollo turístico. ¿Por qué no formamos en Francia, entre la población inmigrante, a esos futuros empleados que necesitarán conocer el estilo y las costumbres europeas? La ayuda a los proyectos es mucho más interesante que esos 4.500 francos de ayuda individual al retorno, una suma que, por otra parte, es el equivalente al salario anual medio de un trabajador de Malí.» En cuanto a si se puede aplicar esa política en solitario, su respuesta es: «El conjunto de Europa debe embarcarse en esa política porque tenemos todo el interés del mundo en que esos países dispongan de infraestructuras y de un tejido económico mínimos, que pongan fin a la hemorragia de conocimientos que supone para ellos la fuga de estudiantes y técnicos. Necesitamos que esos países se estabilicen y desarrollen, y es una lástima que la Conferencia de Barcelona, por ejemplo, haya presentado a la inmigración como una amenaza, sin implicarse en el codesarrollo. A estas alturas, sabemos que el blindaje de las fronteras no solucionará por sí sólo el problema»⁵⁰.

Las conclusiones del *Rapport* de Sami Naïr por lo que se refiere a la UE, es decir, a la implicación de Europa en la política Migraciones/Codesarrollo pueden resumirse así: «La Comisión Europea lanzó en 1993, en el marco de su política mediterránea renovada, un conjunto de acciones concernientes a la inmigración y la cooperación euromediterráneas. Esa intervención se formalizó en 1994 en el marco del programa Med Urbs Migraciones, pero ese programa se congeló hasta 1995, como el resto de los programas Med. La Conferencia de Barcelona, que creó el marco político del partenariado euro-mediterráneo trató la cuestión de las migraciones básicamente en el marco de la seguridad. Además, la DG 8 de la Comisión se ha preocupado durante estos últimos años de animar el trabajo de las asociaciones de inmigrantes. Sin embargo, las primeras negociaciones preparatorias de los acuerdos de Lomé no tuvieron en cuenta la dimensión migraciones/codesarrollo. Francia, en el seno de los órganos consultivos y ejecutivos europeos (y del Parlamento y de la Comisión) debería convertir este tema en exigencia prioritaria de actuación. Proponemos que se introduzca un apartado específico Migraciones/Codesarrollo en los acuerdos de Lomé V, orientado no sólo a la ayuda para el retorno, sino también a la ayuda al proyecto y a la instauración de una movilidad legal y regulada. Asimismo,

⁵⁰ *El País*, 14.3.1998, entrevista a S. NAÏR, asesor del gobierno francés para inmigración, de J. Luis Barbería. Véase, a estos efectos, la edición de 1998 del Informe Anual de la OCDE *Tendances des migrations internationales*.

Francia debe proponer la integración de las acciones Migración/Codesarrollo en el marco del partenariado euromediterráneo (programas MEDA)⁵¹.

5. Otros ejemplos prácticos de nuevas orientaciones o tendencias

Como he tenido ocasión de subrayar, parece difícil sostener una propuesta de codesarrollo al margen del problema de la deuda externa. Sin embargo, la posición oficial de la UE, como hemos visto, incluso dentro del proceso de Barcelona, omite la consideración específica de este problema en el marco del proyecto de asociación euromediterránea. Ello explica las iniciativas que arrancan de la sociedad civil —ONG— y que pretenden encontrar vías complementarias, desde luego no alternativas, para que los países deudores puedan superar el lastre de su deuda, sin recurrir a medidas de tipo paternalista o asistencial, insuficientes por definición. Estas iniciativas en relación con el perdón de la deuda se enmarcan en la necesidad de buscar nuevos caminos a la cooperación al desarrollo por parte de los países industrializados. Es absurdo «dar» unas ayudas económicas para el desarrollo que acaban finalmente «ahogando» el objetivo (se supone) último de estas ayudas, el desarrollo. Aparentemente es una alternativa original y posiblemente eficaz, porque a través de este procedimiento inverso puede conseguirse, precisamente, que se pongan en marcha —por los propios Gobiernos de estos Estados— proyectos de desarrollo (educativos, sanitarios, etc.) en punto al problema concreto de la deuda. En todo caso, se trata también de compensar o reequilibrar la falta de interés de inversiones extranjeras en los PTM. Seguramente una de las razones pueda ser la inestabilidad política en que viven la mayoría de estos Estados. Este problema estaría conectado de nuevo, con la interconexión evidente entre la estabilidad y seguridad en las zonas de subdesarrollo (por tanto, con la acción de la UE en materia de cooperación y seguridad) y la posibilidad real, a largo plazo, global del Desarrollo, incluyendo por tanto, que puedan alcanzar regímenes democráticos —uno de los objetivos que la nueva UE se habría propuesto cumplir—. Por tanto, la política de cooperación al Desarrollo de la UE debe coordinarse, de alguna forma, con la de seguridad y cooperación.

A esos efectos, puede servirnos como muestra una experiencia singular emprendida en España y en otros Estados miembros: en el caso concreto español, se puede poner como ejemplo la conversión de la deuda marroquí con el Estado español en inversión privada en las empresas que Rabat privatiza. En febrero de 1996, el Grupo Parlamentario socialista dio el visto bueno a la conversión de una pequeña parte de la deuda marroquí con España en inversión de empresas españolas en sociedades públicas de Marruecos que están siendo puestas a la venta. En diciembre pasado el Ejecutivo popular amplió las cantidades convertibles hasta los 8.500 millones de pesetas, de los que las empresas españolas ya han adquirido el 80%. Después de Marruecos, la Secretaría de Estado de Comercio aceptó efectuar la misma operación con Jordania, pero ha sido un fracaso, porque ninguna empresa española estuvo interesada en invertir en el reino jordano»⁵². En estos momentos el Ministerio de Economía impulsa otra experiencia innovadora para deshacerse de buena parte de la deuda que algunos países subdesarrollados e insolventes han

⁵¹ Cfr. *Rapport*, p 39.

⁵² Ignacio CEMBRERO, *El País*, viernes 19 de junio de 1998.

contraído con España: su venta a organizaciones no gubernamentales (ONG) que negociarán a su vez con los países deudores para que dediquen la deuda rescatada a su desarrollo social. Para llevar a cabo esta experiencia piloto el Ministerio de Economía eligió a Mozambique. Estas acciones, como describe I. Cembrero, comienzan en el año 1996 cuando el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional lanzan «una iniciativa tendente a condonar el 80% del *stock* de deuda multilateral y bilateral de los países pobres altamente endeudados, hasta el punto de que el peso de la deuda imposibilita su desarrollo. Para beneficiarse de la medida, los candidatos deben cumplir varios requisitos, como poseer un Gobierno estable, haberse sometido a un ajuste económico desde hace al menos seis años, poner en práctica planes solventes de desarrollo, etc. Entre los 40 Estados más pobres del mundo sólo seis han pasado, por ahora, el examen. Dos de ellos, Bolivia y Mozambique, son con los que España mantiene más cooperación. A principios de este año, el director general de política comercial, Álvaro Rengifo, retó a las ONG españolas a que siguieran el ejemplo de organizaciones de cooperación al desarrollo al desarrollo de países como Canadá o Suiza, que habían recomprado parte de la deuda bilateral contraída por países subdesarrollados. Les propuso que se estrenasen con Mozambique, al que España ha concedido créditos del Fondo de Cooperación al Desarrollo (FAD), que no está en condiciones de reembolsar, por valor de 4.060 millones de pesetas».

Tres ONG se enfrentaron con el reto propuesto, concretamente Intermon, Cáritas y Manos Unidas. A partir de aquí se inicia una negociación entre la Secretaría de Estado de Comercio, y las ONG para determinar a que precio adquirirán la deuda mozambiqueña. En el mercado secundario se cotiza a un 18% y 20% de su valor. A continuación, la ONG venderá la deuda recién adquirida, pero a un precio algo superior, al Gobierno mozambiqueño. Éste, sin embargo, no abona el importe sino que se compromete a gastarse el equivalente en proyectos de desarrollo social, sanidad y educación que llevan a cabo el vendedor español y, sobre todo, organizaciones no gubernamentales locales. «De ahí que —como relata Paloma Escudero, responsable de estudios y relaciones internacionales de Intermon— antes de comprar deuda al Estado español debemos contar con la aprobación del Gobierno de Maputo y pactar con él la lista de proyectos de desarrollo a los que dedicará el importe del compromiso rescatado»⁵³.

⁵³ Iniciativas privadas no faltan: otra bastante imaginativa, digna de mencionar, es el denominado «Banco de los pobres», creado por Muhamad Yunus, el «banquero de los pobres» (galardonado con el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia 1998, candidatura conjunta junto con otros tres, Vicente Ferrer, Nicolás Castellanos y San Gadea). Nacido en Bangla Desh en 1940, Profesor de Economía en la Univ. de Chittagong, fundó en 1976 el Banco de los Pobres (Grameen Ban). Se trata de una institución sin ánimo de lucro que concede pequeños créditos a familias sin recursos que se convierten en accionistas de la entidad. Cuenta ya con 2,5 millones de personas, más del 90%, mujeres. La institución fundada por Yunus ya tiene un total de 22.000 empleados y se ha extendido por más de 68.000 aldeas de la India (véase *El País* del 25 de abril de 1998).

