

NUEVA FILOSOFIA DE LA POLITICA DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

José Manuel Sobrino Heredia

Catedrático de Derecho Internacional Público
de la Universidad de La Coruña
Letrado del Tribunal Europeo de Justicia

INTRODUCCION

Las recientes y profundas alteraciones del escenario político internacional, la situación de creciente marginalización en la economía mundial en la que se encuentran numerosos países no desarrollados y los avances ocurridos en la integración europea propiciados por la instauración de un espacio común sin fronteras interiores, han llevado a la Comunidad Europea (CE) a revisar las relaciones que mantiene con los eufemísticamente denominados Países en Vías de Desarrollo (PVD). Esta revisión ha culminado, por el momento, con el diseño de una Política de cooperación al desarrollo enunciada en el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

En efecto, el Título II del TUE «Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, con el fin de constituir la Comunidad Europea»,

menciona en su artículo 3, que la acción de la Comunidad implicará, entre otras, «una política en el ámbito de la cooperación para el desarrollo» (letra q), lo que se completa al recordar que dicha acción significará, igualmente, «La asociación de los países y territorios de ultramar, a fin de incrementar los intercambios y continuar en común el esfuerzo para el desarrollo económico y social» (letra r).

De estas dos referencias, la segunda viene simplemente a repetir un elemento que estaba ya presente en el Tratado de Roma de 1957 por el que se constituyó la CEE; esto es, la preocupación por parte de los Estados miembros de regular las relaciones con los países y territorios de ultramar dependientes de alguno de ellos. Esta preocupación había tomado cuerpo en un Régimen de Asociación regulado esencialmente en los artículos 131 a 136 del TCEE, y ha ido adaptándose progresivamente, a través de sucesivos protocolos, a los avatares que conoció el pro-

ceso de descolonización¹ y al régimen particular que se aplicó a Groenlandia y que se menciona en el artículo 136bis. Esta política de asociación con los PTUM es retomada, por lo demás, íntegramente por el TUE que reproduce los artículos 133 a 136bis del Tratado de Roma.

Es, sin embargo, la primera de las Políticas antes mencionada, esto es, la *Política en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*, la que al incorporarse por primera vez al orden constitucional comunitario merced al TUE² suscita un novedoso campo de análisis, tanto desde una perspectiva jurídica como desde una perspectiva económica o política.

En efecto, a pesar de constituir la cooperación con los Países no desarrollados, uno de los ejes constantes y esenciales de la acción exterior de la Comunidad desde el inicio del proceso descolonizador, así como uno de los elementos más característicos y definitorios de la proyección in-

ternacional de esta Organización europea, lo cierto es que los Tratados fundacionales y los textos que los modificaron guardaron siempre silencio al respecto. Hasta que se llega al Tratado de la Unión Europea donde se le dedica un Título completo el Título XVII «Cooperación al desarrollo» (artículos 130 U a 130 Y).

El texto del Tratado de Maastricht viene pues a consagrar jurídicamente una «política» que la CE ha estado aplicando desde hace ya más de treinta años. Durante estos años se ha presenciado cómo la Política de cooperación al desarrollo —iniciada con bastante modestia con el primer FED en 1958 e inspirada en una filosofía de mera asistencia financiera— ha visto incrementarse progresivamente los compromisos financieros anuales que fueron pasando de un centenar de millones de ecus anuales a los más de 10.000 millones de hoy en día. Al tiempo que los instrumentos de intervención se han ido haciendo cada vez más complejos y completos (Lomé, Protocolos mediterráneos, cooperación con los PVD-ALA, líneas presupuestarias diversas); e, igualmente, se han ido utilizando de forma cada vez más sistemática otros instrumentos de cooperación, como la política comercial y la cooperación científica y tecnológica, la política común de la pesca, o la política agrícola común.

Esta evolución ha estado anclada en una *concepción regional* de los países favorecidos por la ayuda, matizada por una evolución hacia una globalización o mundialización de la cooperación³. Lo que se refleja en el carácter dominante de la Política de Lomé dentro de estas estrate-

gias, en la preocupación por una Política mediterránea poco conseguida en comparación con la primera⁴ y en los intentos de compensación concretos y puntuales en otras zonas del planeta, para los que la CE —principal interlocutor comercial a escala mundial— constituye la salida comercial por excelencia.

La existencia de esta Política de cooperación al desarrollo suscitan una serie de interrogantes: La primera es su razón de ser, lo que nos llevará a hacer un pequeño análisis de la historia de la cooperación para el desarrollo de la CE (I). La segunda viene suscitada por una cuestión esencial, la de la importancia o insignificancia de la ayuda examinada en un entorno internacional profundamente transformado y en el que surgen nuevas interdependencias (II). Y, la tercera, es la que sugiere la lectura del Tratado de Maastricht, como nuevo marco de acción de la Política de cooperación para el desarrollo (III).

I. UN POCO DE HISTORIA

A) Cuando se firmó en 1957 el *Tratado de Roma*, las relaciones de Europa con el Tercer Mundo⁵ tenían un carácter esencialmente *unilateral*. La inmensa mayoría de los países, que hoy forman el grupo ACP, eran colonias (Ghana fue el primero en alcanzar la independencia en 1957). De ahí que el citado Tratado previera una ayuda a esas colonias bajo la forma de una *Convención de aplicación* relativa a la asociación de los *países y territorios de ultramar* (PTUM) a la CEE, que debía permitir el mantenimiento de los intercambios preferenciales entre la Metrópolis y las colonias y

de los vínculos de la ayuda. Fue en 1958 cuando se creó el *primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED)*, dotado de 581 millones de unidades de cuenta, la totalidad del mismo debía ser concedida bajo la forma de ayudas no reembolsables destinadas a proyectos, esencialmente, de infraestructuras, localizados por lo general en PTUM del África francófona.

B) La *década de los sesenta*: fue el decenio de la *descolonización* Africana y del boom económico en Europa. La descolonización precisó de una *nueva definición* de las relaciones de los PTUM con la CEE. Ello llevó a que dieciocho países, todos francófonos y Áfricanos, constituyesen una agrupación, denominada *EAMA*⁶, con el objetivo de preservar y ampliar sus vínculos con la CEE. Fruto de ello fue la firma en 1963 de la *primera Convención de Yaundé entre la CEE y los EAMA*. Este acuerdo bilateral fue concluido por un período de cinco años renovable, y sus disposiciones incluían principalmente: acuerdos comerciales preferenciales (esencialmente acceso de productos de base al mercado europeo); asistencia técnica y financiera; y una estructura institucional mixta a nivel ministerial y parlamentario. El *segundo FED* estaba dotado de 666 millones de unidades de cuenta, conteniendo préstamos y ayudas no reembolsables. Y el BEI aportaba 64 millones de uc. Mientras que los Estados beneficiados alcanzaban el número de dieciocho.

C) En 1966 *Nigeria* —primer Estado anglófono en intentarlo— suscribió un acuerdo de similares características con la CEE, pero por circunstancias tristemente dramáticas, los sucesos

de Biafra, no llegó a ser ratificado. En 1969, tres Estados del África Oriental (Uganda, Kenia y Tanzania) firmaron el *Acuerdo de Arusha* que entró en vigor en 1971.

D) En 1969, Yaundé fue elegida de nuevo como ciudad para la firma de la *Segunda convención de asociación entre la CEE y los Estados EAMA*, a los que se había incorporado entre tanto Mauricio. Con esta Convención *finaliza una época* en las relaciones entre la CEE y los PVD, en la que la *teoría predominante* era la del *despegue* o crecimiento industrial y económico. Se trataba de que los países subdesarrollados alcanzaran a los países industrializados, a través de la creación de una nueva clase media moderna, y estimulando la industrialización, y diversificando la economía. De ahí, que la ayuda europea se dirigiera en esta época esencialmente a financiar infraestructuras e industrialización tendente a sustituir las importaciones foráneas por productos locales. El *tercer FED* estuvo dotado de 843 millones de uc, y el BEI aportó 90 millones de uc. Mientras que los Estados afectados eran 19.

E) De 1973 a 1975 se produce un *cambio* importante en la filosofía que sustenta las relaciones Norte-Sur, este cambio se refleja también en las relaciones *Euro-Sur*, a través del tránsito de la *Política de Yaundé a la Política de Lomé*. Esta transformación se ve facilitada por la adhesión a la CEE de *Gran Bretaña*, cargada de un importante pasado colonial y manteniendo debido a ello unas relaciones preferenciales con numerosos PVD en el seno de la Commonwealth. Ello trajo consigo la incorpora-

ción a las negociaciones de países anglófonos con mentalidades diferentes en un entorno internacional caracterizado por el choque de los precios del petróleo, crisis económica y la configuración del *tercermundismo como bloque de influencia internacional*. Fruto de ello fueron unas negociaciones que han marcado el estudio del Derecho internacional del desarrollo, y que condujeron a la firma el 28 de febrero de 1975 de la *Primera Convención de Lomé de cooperación para el desarrollo entre la CEE y los Estados ACP*⁷, primeramente 44 Estados que fueron aumentando hasta 48 (además, poco después, en la ciudad de Georgetown se constituyó el 6 de junio de ese año el Grupo de Estados ACP). Esta Convención aparece diseñada como un acuerdo sustentado en la idea de una dependencia mutua y un partenariado fundado en la igualdad, introduciéndose mecanismos innovadores para la época como el *Stabex* (destinado a preservar los ingresos de los países exportadores de productos de base esenciales que podrían verse afectados bien por una caída de la producción bien por un descenso de sus precios)⁸. Las estructuras institucionales se reforzaron facilitándose el dialogo, mientras que el *cuarto FED* se vio dotado de 3.124 millones de u.c. y el BEI aportó 390 millones de uc.. En cuanto a la población afectada por este acuerdo, en los países ACP, alcanzó la cifra de 250 millones.

F) La entrada en vigor de *Lomé I* abre una década de esperanza que pronto se vio defraudada, pues lo que apareció en los años setenta como posible en los ochenta era manifiestamente irrealizable. Al primer choque del petróleo de 1973 le siguió el

alza del precio de una serie de materias primas, y en 1979-1981 el segundo choque del petróleo. El crecimiento del PNB por habitante en el *África subsahariana* que había aumentado una media del 20% anual en los años 1961-1973, cayó a una media de 0,1% anual de 1973-1983. La concentración de la ayuda a los proyectos y a los esfuerzos continuos de inversiones en la industria y en producciones agrícolas destinadas a la exportación ocultaba el declive creciente de la producción alimentaria y la ampliación del foso entre la calidad de vida en el campo y la ciudad. En este marco se firmó en 1979 la *Segunda Convención de Lomé entre los Estados ACP y la CEE*⁹, que vino a constituir un excaso paliativo a los problemas contra los que se enfrentaban los PVD. Y en este sentido además de la incorporación del SYSMIN y del aumento de la dotación del *FED* a 4.754 millones de uc. y del BEI a 685 millones de uc., lo que va a caracterizarlo es la ampliación del número de Estados ACP afectados que alcanzaría la cifra de 57 (entrando a formar parte Estados lusófonos) abarcando unos 348 millones de personas.

G) A la expiración del *Lomé II* aparecía evidente que el *declive de África* no era un fenómeno transitorio, las dramáticas hambrunas de 1984-1985, la degradación del medio ambiente, la demografía galopante, la deteriorización de las infraestructuras impulsaba al Continente Africano a alejarse del circuito económico internacional y a marginalizarlo del tráfico comercial mundial. Ello llevó a un nuevo intento de redefinir la cooperación que tomaría cuerpo en la *Tercera Convención de Lomé de cooperación para el desarro-*

llo entre los Estados ACP y la CEE que entró en vigor el primero de enero de 1986¹⁰. En este texto se plasma un amplio consenso en torno a una serie de ideas claves como, por ejemplo: el desarrollo autocentrado solo podría desarrollarse sobre la base de la seguridad alimenticia y la autosuficiencia alimenticia; necesidad de favorecer el diálogo entre los donantes y los beneficiarios de la ayuda; exigencia de situar al hombre en el centro de los esfuerzos para el desarrollo; incremento del papel de las ONG; concentración del esfuerzo en la lucha contra la pobreza del mundo rural, y atención al medio ambiente y los problemas de producción. El FED se dotó de 7.754 millones de ecus y el BEI de 1.100 millones de ecus. El número de países afectados alcanzó los 66 y la población beneficiada los 413 millones de personas.

H) La entrada en vigor de la Convención de Lomé III coincide con el inicio de un lustro caracterizado por el *agravamiento de la situación de los países no desarrollados*, el deterioro de la economía en numerosos países de desarrollo intermedio, y el crecimiento espectacular en ciertos Estados asiáticos. Durante este período de 1985 a 1990 se van acuñando una serie de expresiones claves en la materia: peso de la deuda, marginalización de África, ajuste estructural bajo la égida del FMI y de la Banca Mundial. Y todo ello en un entorno internacional que veía cómo el orden económico y político de la postguerra empezaba a quebrarse y el proceso hacia la creación de un mercado interior europeo se iba acelerando. En este contexto se firmó el 15 de diciembre de 1989 la *Cuarta Convención de Lomé de coope-*

*ración para el desarrollo entre los Estados ACP y la CEE*¹¹, que afecta, después de la incorporación de Namibia y Eritrea a 70 Estados ACP y a unos 460 millones de personas provenientes de estos países no desarrollados. La dotación del *septimo FED* alcanzó los 10.800 millones de ecus, mientras que el BEI aportó 1.200 millones de ecus. En esta Convención pasan a tener incidencia, no sólo la cooperación financiera y técnica, sino también aspectos como el respeto de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la cooperación cultural y social (nutrición, población, salud), la cooperación agrícola y de seguridad alimenticia, la cooperación regional, el apoyo al ajuste estructural y a la liberación de la carga de la deuda, la concesión de facilidades en el comercio, etc. Y ello en el marco de una Convención de diez años de duración, al que por primera vez se incorpora un país latinoamericano de cultura hispana, la República Dominicana.

I) Ha sido y sigue siendo la Política de Lomé el *eje central* de la actividad comunitaria en el ámbito de la cooperación para el desarrollo conociendo una importante continuidad y una ampliación progresiva. Ahora bien, la importancia de esta Política, no debe *ocultar otros esfuerzos de la CEE en estos terrenos*, estos es, en favor de los PVD, aunque, ciertamente no alcance el relieve conseguido por la Política de Lomé. Entre estos supuestos, merecen mencionarse, los siguientes: —la política alimenticia¹²; —la política en favor de los PVD no asociados¹³; —la participación en acciones, fondos y programas de inspiración onusiana¹⁴; —las ayudas en caso de urgencia o catástrofes natura-

les, guerras; —las ayudas a las ONG especializadas en desarrollo¹⁵.

De todas formas, cabe observar, y tendremos ocasión de volver sobre ello, cómo la dimensión perfectamente diferenciada y vertebral de la Política de Lomé aparece recogida en el propio *Tratado de la Unión Europea en su artículo 130 V*, que en su apartado 3 dispone que «Las disposiciones del presente artículo no afectarán a la cooperación con los países del Caribe y del Pacífico en el marco del Convenio ACP-CEE».

II. EL ENTORNO INTERNACIONAL

Algunos factores pueden permitirnos comprender y valorar mejor las razones de la incorporación de una Política de cooperación para el desarrollo en el Tratado de la Unión Europea y a qué obedece su particular fisonomía. Entre estos aspectos merecen destacarse los siguientes:

A) *La desigualdad en la distribución de la renta a nivel mundial*, agravada en los últimos años, y que se refleja en la baja tasa de crecimiento, la extensión de la pobreza, y una creciente diferenciación entre los países que despegan y los países que se estancan o incluso retroceden. Configurándose una nueva noción económica internacional: la del Estado «inexplotable». Observándose al respecto cómo la evolución de los PVD presenta fuertes contrastes. De este modo un grupo de países de Asia ha experimentado un rápido crecimiento. Por el contrario en África se asiste a una degradación profunda y continua del crecimiento, debido a la lentitud del crecimiento y la persistencia

de la presión demográfica. En América Latina, en donde el nivel de vida era más alto, se ha producido un retroceso como consecuencia de la crisis de la deuda. En estas dos últimas regiones, y al contrario de lo sucedido en Asia, las inversiones han caído aún más que la renta. No obstante, solo en África la producción agraria no ha sido capaz de seguir la evolución de su población.

El *entorno internacional* ha desempeñado, ciertamente, en los últimos años un papel negativo en la evolución de los PVD, puesto que todo desarrollo se encuentra lastrado por la disminución del crecimiento en los países industrializados, el descenso relativo del precio de las materias primas una vez finalizado el período de inflación, alza de los tipos de interés, la crisis de la deuda y flujos financieros negativos como resultado de diez años de endeudamiento fácil, la escasez de divisas, la imposición de políticas de ajustes, y la paralización de las negociaciones comerciales internacionales.

Las *crecientes diferencias en el desarrollo de los Países del Sur*, como hemos apuntado, es un dato esencial que debe ser tenido en cuenta, a la hora de examinar la Política de cooperación para el desarrollo que institucionaliza el TUE, y ello porque nos presenta un Sur diferenciado, donde se vislumbran, a grandes rasgos, *tres categorías*: una primera, la de los llamados países que progresan, capaces de desarrollarse por sí mismo, tal sería el caso de los nuevos países industrializados de Asia, esto es, los denominados «dragones o tigres asiáticos» (como Singapur, Malasia, Corea del Sur, Tailandia, Taiwan, etc.). Una segunda,

la formada por los países que poseen un importante potencial de desarrollo, pero que se encuentran en la actualidad comprometidos en un proceso de reestructuración económica, p.e., numerosos Estados latinoamericanos (como Chile, Argentina, Méjico y Brasil). Y, en fin, una tercera compuesta por los Estados menos avanzados, cuya dependencia de un muy limitado número de materias primas es considerable, éste sería el caso de la mayoría de los países Africanos (p.e. Mauritania en relación con el hierro, Zambia con el cobre, Costa de Marfil con el cacao, etc.).

Esta diversidad de situaciones da origen a una *diversidad de necesidades entre los PVD*, que precisan unas estrategias de desarrollo definidas caso por caso, con unos objetivos realistas y dotadas de medios adaptados a las características de cada país¹⁶. Así para los países más avanzados, la apertura de los mercados de los países industrializados y la creación de un marco de cooperación económica constituyen los objetivos esenciales. Para otros países que están en una situación de cesación de pagos, la prioridad reside en la obtención de recursos financieros para hacer frente a la carga de la deuda y poder sostener los procesos de reformas económicas iniciados. En fin, para otros Estados, lo que importa antes que nada es el que se les garantice la cobertura de sus necesidades más elementales como la alimentación y la salud, dada las incapacidades crónicas contra las que se enfrentan. Pero en los tres casos la *finalidad de la cooperación debería ser la misma*: insertar de manera progresiva a todos los PVD en la economía mundial con el fin

de evitar los fenómenos actuales de marginalización y de exclusión.

B) *La escasa eficacia alcanzada por la ayuda*: para un importante conjunto de PVD (los países menos avanzados), los esfuerzos de desarrollo realizados se han saldado con fracasos incuestionables¹⁷. En estos países, la ayuda internacional al desarrollo ha sido globalmente ineficaz, con lo que, en relación con los resultados, se puede hablar de un importante despilfarrero de recursos. Ello obedece a una serie de razones: así, desde la perspectiva del Estado beneficiario, se observa frecuentemente la ausencia de estrategias claramente definidas, la debilidad administrativa tanto a nivel de programación como de ejecución y control de la ayuda, el clientelismo, la falta de coordinación, etc. A esto se añade la inadecuación de las estrategias de desarrollo elegidas que han tendido hacia la industrialización para sustituir las importaciones, generando industrias sobredimensionadas e ineficaces, y provocando la marginalización del sector agrícola que en sí constituye la principal fuente de ingresos de la población. Mientras que, finalmente, las propias políticas de cooperación se han concebido con un marcado carácter vinculado y condicional, sujetas además a las influencias de factores tales como la coyuntura internacional, o endógenos tales como los propios intereses de los países donantes.

C) *Las transformaciones ocurridas en la escena mundial* y sobre todo el desmoronamiento del bloque formado por los países del Este han alterado, considerablemente, los apoyos tradicionales con que contaban

los PVD, y provocan además una profunda modificación del paisaje político en estos países. Como es bien sabido, el conflicto Este-Oeste ha sido particularmente nefasto en la medida en que la cooperación internacional ha estado dominada durante estos años más por la preocupación de mantener un país en uno u otro campo que por la de asegurarle el necesario desarrollo (como botón de muestra cabe recordar los casos de Angola, Somalia o Etiopía).

D) *Los procesos democráticos y de liberación económica* en los que están inmersos numerosos PVD¹⁸. Cabe observar al respecto cómo la ayuda al desarrollo está cada vez más mediatizada por la evolución de las políticas internas de los países beneficiarios. Ello obedece a una serie de razones, como la propia complejidad de la ayuda, efectivamente las políticas de desarrollo se han ampliado considerablemente, pasándose de la financiación de proyectos individuales a la de programas integrados. A estos programas se han ido añadiendo progresivamente otras formas de sostenimiento, como las ayudas a las balanzas de pago o las ayudas presupuestarias directamente enmarcadas en programas de estabilización y de ajuste macroeconómico o sectoriales. Para que puedan prosperar estas orientaciones es necesario que reciban el apoyo de las poblaciones que han de aplicar estas políticas, de ahí la exigencia de una mayor participación, lo que implica el establecimiento de sistemas democráticos.

Además, en los últimos años, han ido apareciendo exigencias de naturaleza política (en particular, la existencia de un proce-

so democrático y el respeto de los derechos humanos) que se han añadido a las condiciones estrictamente económicas y financieras definidas por el FMI y el Banco Mundial a la hora de establecer programas de cooperación para el desarrollo. Y más recientemente parece perfilarse un consenso referido a la necesidad de completar esas exigencias democráticas por otras exigencias más precisas relativas al funcionamiento del Estado y a la administración pública. Lo que acarrea serias dificultades en muchos países que no sólo se enfrentan a graves dificultades económicas sino que además están sumergidos en procesos de desintegración del aparato estatal, como revelan ejemplos tan significativos como Liberia, Somalia o el Zaire.

El comportamiento del Estado beneficiario se ha convertido, de este modo, en un criterio esencial para determinar cómo y en dónde se van a conceder los recursos destinados a la ayuda al desarrollo.

E) La aparición de *nuevas interdependencias* entre países industrializados y países en desarrollo y su naturaleza multidimensional: al comercio, a las inversiones, a la deuda, se añaden dimensiones políticas (las tensiones y guerras entre países del Tercer Mundo y su inestabilidad política interna afectan a los países industrializados, como evidencian los conflictos sucesivos en el Golfo Pérsico o los enfrentamientos en el Cuerno de África) y los *problemas relacionados con el medio ambiente* y los movimientos de población-migración¹⁹ (como la afluencia de ciudadanos de países del Este hacia la CE o de los provenientes del otro lado del Estrecho de

Gibraltar, por no citar la presión ejercida en torno a EE.UU. por latinoamericanos y asiáticos), Sida (con los problemas inmensurables en el África Negra), droga (y sus efectos sobre determinados gobiernos en Asia y América).

Se reconoce generalmente que la falta de desarrollo del Sur impone costes al mundo desarrollado, y que los males del desarrollo del Norte pueden bloquear a su vez el desarrollo duradero del Sur. A la emigración sólo se la puede disuadir eliminando sus causas, esto es, la violación de los derechos humanos, el hambre, la pobreza, el analfabetismo, la presión demográfica.

Así por referirnos a alguna de estas nuevas interdependencias, vemos cómo los *problemas ambientales a escala planetaria* (efecto invernadero y cambio climático, deterioro de la capa de ozono, desertificación, urbanización creciente, «turismo» de los residuos) han puesto de relieve la necesidad de tener más presentes las preocupaciones por el medio ambiente en las estrategias de desarrollo. Es preciso que los PVD hallen respuesta al avance de la desertificación, del empobrecimiento de los suelos, de la disminución de los recursos hídricos, y de las consecuencias ecológicas de la explotación de los bosques tropicales, especialmente desde el punto de vista de la protección de la biodiversidad.

Lo que es evidente es que sin una buena gestión, las nuevas *interdependencias Norte-Sur* podrían ser percibidas por los países desarrollados, cada vez más, en términos de *riesgos*, o incluso reconducidas a proble-

mas de seguridad, en lugar de dar pie a una solidaridad más intensa²⁰.

F) La creciente *Integración comunitaria* (Mercado único, Unión económica y monetaria, Unión política) va sin duda a introducir modificaciones en el sistema económico mundial, aumentando el protagonismo de la CE en los planos comercial, financiero y monetario del mismo. En efecto, la creación del mercado interior único va a afectar las relaciones con los interlocutores habituales de la CE, de la que saldrán, ciertamente beneficiados los PVD cuyo nivel de desarrollo es más elevado y posean unas estructuras flexibles y competitivas. Estos avances en la integración europea son observados con *preocupación por los PVD* que perciben un riesgo de *repliegue de la Comunidad sobre sí misma* y temen que se reduzca la atención y el volumen de la ayuda de la que se beneficiaban, puesto que la Comunidad estará cada vez más absorbida por su evolución propia y también por la ayuda creciente que deberá aportar a *sus vecinos de la Europa central y oriental*. Todo ello envuelto en el halo de recensión económica que cubre buena parte de la CE, especialmente afectada por el crecimiento del desempleo.

A ello se añade el que, en los últimos años, el *interés de la opinión pública por las políticas de cooperación para el desarrollo se ha debilitado considerablemente*²¹. El espectáculo de las guerras fratricidas y de la corrupción, unido a los mediocres resultados de esta cooperación, han contribuido en gran parte a crear este estado de opinión.

Son estas razones de naturale-

za política, económica y humanitaria, las que ha propiciado la emergencia en el plano comunitario de una nueva filosofía de la cooperación para el desarrollo, definida en sus líneas generales en el Tratado de la Unión Europea, y a la que vamos a referirnos a continuación.

III. EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA MARCO PARA LA DEFINICION DE UNA POLITICA EN EL AMBITO DE LA COOPERACION PARA EL DESARROLLO

El TUE en su Título XVII consagra la Cooperación para el desarrollo como una política comunitaria, complementaria de las que llevan a cabo los Estados miembros. El Tratado define sus objetivos (artículo 130 U) y precisa sus métodos (artículos 130 V y 130 X).

Esta cooperación, en tanto política comunitaria, se basará en los *valores fundamentales* que sustentan la construcción comunitaria europea; esto es, la promoción de la paz en el mundo y la solución de los conflictos mundiales mediante el diálogo, el desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales (artículo F TUE). Valores que son reiterados en el artículo 130 U, 2, y que ya figuraban señalados, por ejemplo, en el artículo 5 de la Cuarta Convención de Lomé de 1989.

Por otro lado la Política de cooperación para el desarrollo entra en un marco más amplio,

el de *las Relaciones exteriores de la Comunidad*. En efecto la Política de cooperación, con sus características y dinámica propias, constituye un componente fundamental de la *Política exterior y de seguridad común*. Aunque correspondan a capítulos diferentes del Tratado de la Unión Europea, estas dos Políticas tendrán que desarrollarse en paralelo, al ritmo de los avances de la Unión europea. Esta exigencia aparece contemplada en el *Párrafo 2.º del artículo C del TUE*, a tenor del cual:

«La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas de relaciones exteriores, en el ámbito de la seguridad, de la economía y del desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas».

De ahí el que esta Política no pueda indentificarse con una *política altruísta*, sino que contribuye a la defensa de los intereses de la Comunidad mediante la consideración de los intereses mutuos de las partes implicadas. Esta consideración se ejerce, especialmente, en la concesión de facilidades comerciales y mediante acciones de cooperación económica; y, llegado el caso, también a través de sanciones²².

La Política de cooperación al desarrollo se destina a afianzar la identidad de la CE en el ámbito internacional (art. B, apartado 2 del TUE). Por tantos, la filosofía que subyace es la de *fortalecer y realzar la presencia de la Comunidad a escala mundial*,

facilitando así su reconocimiento por los terceros países y las restantes Organizaciones internacionales. Y al respecto es fácil detectar la existencia de un evidente desequilibrio entre, por un lado, la importancia de la CE como mercado para las exportaciones de los PVD o como suministrador de ayuda pública para el desarrollo; y, por otro lado, su modesto papel en la gestión del sistema económico internacional. Lo que llevó a los redactores del TUE a considerar que sólo una actuación *complementaria de la Comunidad y de sus Estados miembros* le permitiría elaborar y aplicar en los diferentes foros internacionales una concepción propia del desarrollo mundial compatible con sus valores e intereses y en la que se integrarían de manera equitativa y efectiva los PVD.

A) OBJETIVOS

Los objetivos de la Política de cooperación para el desarrollo tal y como aparecen enunciados en el artículo 130 U del TUE son, aunque sin tener un carácter exhaustivo, los siguientes:

a) *El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y especialmente de los menos favorecidos* (art. 130 U, 1-1): Estamos ante una manifestación genérica, de corte programático, que reproduce fielmente una línea constante dentro de la evolución de la cooperación y la ayuda al desarrollo de la CE, respecto tanto del marco privilegiado que vertebró la cooperación PTUM-EAMA-ACP (en la actualidad aparece recogido en el Título IV del Cuarto Convenio de Lomé), como de la aplicación del SPG a los países no asociados.

En este sentido, el fin que persigue esta cooperación va a ser el de restaurar las bases económicas del crecimiento en sintonía con las exigencias del medio ambiente. Y ello se pretende alcanzar mediante: —el retorno a los grandes equilibrios macroeconómicos, a través de una fase de estabilización cuya duración y costes sociales serán ciertamente muy elevados; —una acción profunda de reestructuración del tejido económico, cuyo aspecto central es la liberalización de las actividades económicas, que debe realizarse de forma coherente en el plano interno. De esta forma, el Estado está llamado a desprenderse de su papel de inversor directo, pero sin depreciar su papel en la creación de un entorno material y legislativo favorable, necesario para que los operadores puedan invertir, en otros términos, se trata de proyectar el modelo europeo de economía de libre mercado; —una constante atención a las condiciones a largo plazo del desarrollo duradero: política de planificación familiar y de educación para dominar el crecimiento demográfico, compatibilidad del desarrollo económico con una utilización racional de los recursos naturales, respetando los grandes equilibrios ambientales, desarrollo de los recursos humanos. Se parte, pues, del convencimiento de que el desarrollo es un proceso a largo plazo, que conlleva en cada etapa exigencias de duración, viabilidad económica, demográfica, social, política, medioambiental. Se trataría, en fin, de fomentar un desarrollo sostenido.

b) *La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial* (art.130 U, 1-2.^o): uno de los fines esenciales de las políticas de

ajuste estructural llevadas a cabo por los PVD es el de convertirlos en actores de pleno derecho en la economía mundial²³, partícipes del crecimiento de la actividad y del comercio y de los progresos económicos y técnicos que lo acompañan. El comercio exterior constituye para la mayor parte de los PVD la principal fuente de financiación exterior. Su importancia para el desarrollo es primordial, por tanto, el acceso a los mercados de los países industrializados es para los PVD una condición esencial del desarrollo. Pero, para que la apertura de estos mercados tenga una repercusión en el desarrollo de estos países es necesario: —un fortalecimiento de la competitividad de los países exportadores, lo que exige un marco institucional y reglamentario adecuado, transferencias de tecnología más importantes y una intensificación de la cooperación industrial, todo ello precisa la definición de unos objetivos realistas y viables, esto es, compatibles con las capacidades efectivas de cada país²⁴; —una reflexión de la CE sobre las reestructuraciones internas que exigirá esa mayor apertura a los productos PVD; —tener en cuenta que ello beneficiará desigualmente a los PVD debido a sus diferencias de competitividad y de flexibilidad de sus economías. Para muchos PVD, la primera etapa podría ser el paso de la dimensión nacional a la dimensión regional²⁵, fortaleciendo el comercio regional, las operaciones triangulares de desarrollo, la actividad de organismos transaccionales (como las Autoridades de transporte por carretera transÁfricanas), los Comités de gestión (como el Comité de gestión de la pesca en el Golfo de Guinea), etc.

c) *La lucha contra la po-*

breza en los países en desarrollo (art. 130 U, 1-3.^o): La pobreza afecta a más de una tercera parte de la humanidad, para intentar reducirlas es necesario que se conjuguen diversos elementos, como la reanudación del crecimiento, la implantación de estructuras económicas viables y el control de las desigualdades. La Política de cooperación para el desarrollo debe apoyar acciones bien dirigidas que alivien determinadas formas de miseria y que compensen los costes sociales producidos por las políticas de reforma y de reestructuración de las economías. En este sentido, deberá darse prioridad a todo aquello que contribuya al desarrollo humano, especialmente los servicios básicos de salud y educación (para evitar situaciones como, por ejemplo, la desalfabetización en Mali).

d) *Desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales* (art. 130 U, 2): a lo largo de su historia, la cooperación al desarrollo diseñada por la CE ha tomado como referencia o modelo de desarrollo el de un Estado democrático y liberal, respetuoso de los derechos humanos y de la libre competencia. A pesar de que no siempre esta orientación haya sido vista con buenos ojos por los Estados beneficiados, que en múltiples ocasiones han manifestado que el modelo occidental de desarrollo no se ajusta convenientemente a sus tradiciones y culturas, e incluso han puesto en entredicho la universalidad de conceptos tales como los derechos humanos²⁶. Esta preocupación comunitaria constituye una de las bases sobre la que se asienta la nueva filosofía comunitaria en

la materia, lo que se destaca con claridad en la Resolución aprobada por el Consejo «Desarrollo» el 28 de noviembre de 1991, sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo²⁷, donde se define un nuevo planteamiento de la política de cooperación al desarrollo en el que se concede una mayor importancia a los derechos humanos y a la democracia. Objetivos que se pretende alcanzar a través no sólo de las distintas fuentes de financiación existentes, sino que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar y ejecutar los proyectos y programas de cooperación al desarrollo²⁸.

El apoyo a los procesos *democratizadores* es, pues, un objetivo esencial para la nueva política de la CE en este terreno. Pero dado que ningún proceso político puede arraigar duraderamente si no tiene equivalente en el plano económico, se hace imprescindible la creación de tejidos económicos democráticos, a través de un apoyo activo a toda operación que responsabilice a la población beneficiaria asociándola directamente a la gestión de la ayuda. Se trata en suma de una transcripción del modelo de desarrollo participativo que figura ya enunciado en los arts. 13 y 20 de la Cuarta Convención de Lomé²⁹. En este sentido, estamos viviendo, sobre todo en numerosos países Áfricanos, una época de transición democrática, que hace indispensable el apoyo a los procesos políticos formales, a través, por ejemplo del apoyo a las asociaciones locales, a la libertad de prensa y al refuerzo de los programas de educación cívica.

La revisión de las estructuras políticas debería ir aparejada de una profunda reforma de las es-

tructuras administrativas y de los medios de gestión del Estado, tendente a reforzar las bases de una gestión más transparente y eficaz, a través de la transparencia de la gestión de la ayuda pública, de la descentralización administrativa regional y de una gestión municipal participativa³⁰.

Se hace indispensable, finalmente, el apoyo del *sector privado* y la potencialización de métodos de cooperación descentralizada destinados a fortalecer el tejido económico, en la línea de lo ya definido en el marco de la Política de Lomé (arts. 20 a 22 del Cuarto Convenio de Lomé). De esta manera a abarcar el mayor abanico de eventuales interlocutores alentado las iniciativas de todos los agentes de la sociedad civil.

Para alcanzar los objetivos enunciados, será necesario definir *procedimientos concretos y adoptar medidas tanto internas como externas*, esto es, insertar en acuerdos internacionales. Ambas posibilidades aparecen recogidas en el TUE. Así y por lo que se refiere a los procedimientos internos, el artículo 130 W, 1.^o dispone que:

«Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado, el Consejo, con arreglo al procedimiento del artículo 189 C, adoptará las medidas necesarias para el logro de los objetivos enunciados en el artículo 130 U. Dichas medidas podrán adoptar la forma de programas plurianuales».

Como se observa esta disposición establece la que será una de las bases jurídicas para la elaboración de la Política de cooperación al desarrollo: el art.189 C.

Y en este sentido abre la puerta al procedimiento de cooperación, con lo cual el Parlamento Europeo verá consolidada su presencia en este ámbito, al tiempo que se comunitariza el procedimiento al consagrarse la técnica de mayoría en la adopción de decisiones, al sustituirse el mecanismo del artículo 235 del TCEE que precisaba de la unanimidad.

Por otra parte, y tal como ya habíamos avanzado, el apartado 3 del artículo examinado parece excluir del campo de aplicación de esta disposición la Política de Lomé, lo que a nuestro entender constituye una incongruencia, puesto que al menos hasta ahora ha sido la esencia de la Política de cooperación al desarrollo. No obstante, debemos interpretar esta aparente exclusión, teniendo presente lo indicado en una Declaración aneja al TUE, donde se afirma que «La Conferencia conviene en que el Fondo Europeo de Desarrollo seguirá financiándose mediante contribuciones nacionales de conformidad con las disposiciones vigentes». Ello permite comprender mejor los propósitos perseguidos por la citada exclusión, que no son más que mantener el FED al margen del Presupuesto de la CE, alimentándolo con aportaciones nacionales y afirmando su naturaleza interestatal, a pesar de las opiniones del Parlamento europeo y de la Comisión favorables, como es sabido, a la presupuestarización de dicho Fondo³¹. Esta discusión ha saltado recientemente al terreno judicial, como refleja el recurso de anulación presentado por el Parlamento contra el reglamento financiero (CEE) n.º 491/91 del Consejo, de 29 de julio de 1991, aplicable a la cooperación para la financiación del desarrollo en

virtud del 4.º Convenio de ACP-CEE (DO L 266, p. 1), pendiente actualmente ante el TJCE³².

En cuanto a la vertiente exterior, esto es la adopción de medidas insertas en acuerdos internacionales, el art. 130 Y recoge lo que viene siendo una de las facetas más fructíferas de las relaciones convencionales internacionales de la CE; es decir, la de los acuerdos relacionados con algunas de las manifestaciones de la cooperación al desarrollo. Y en este sentido indica la citada disposición, que:

«En el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Comunidad podrán ser objetos de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas, los cuales serán negociados y celebrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228.

El párrafo anterior no afectará a las competencias de los Estados miembros para negociar en los organismos internacionales y celebrar acuerdos internacionales».

B) METODOS

Las ideas que inspiran la nueva aproximación comunitaria a esta Política son, esencialmente, la de la *complementaridad* y la de la *articulación*. En efecto, la Política de cooperación al desarrollo se concibe en el TUE como una Política de la Comunidad «complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros» (artículo 130 U) y

articulada al resto de las políticas comunes que aplique la Comunidad (artículo 130 V).

Con esta doble estrategia se pretende hacer frente a tres *deficits* que los negociadores del Tratado de Maastricht habían identificado en la cooperación comunitaria para el desarrollo, a saber: a) déficit de coordinación entre las políticas nacionales y comunitarias de cooperación para el desarrollo. b) Déficit de articulación o de cohesión entre las políticas de cooperación y otras políticas comunitarias u otros aspectos del proceso de integración comunitario. c) Déficit de expresión y de impulso europeo en los foros internacionales y ante los demás suministradores de fondos.

El TUE intenta, pues, paliar estos déficits. Así por lo que se refiere al *deficit de coordinación* el artículo 130 X, precisa que:

«La Comunidad y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda comunitarios».

Mientras que en su artículo 130 U el Tratado de la Unión Europea dispone que la Política de cooperación es

«complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros».

Estas disposiciones, después

de reconocer la existencia de unas políticas nacionales de cooperación para el desarrollo (que constituyen unas señas de identidad celosamente guardadas por los Estados miembros), ponen énfasis en la necesidad de su complementaridad con la política comunitaria, a fin de eliminar o al menos mitigar el actual fenómeno de la dispersión de la ayuda. Ello no significa, sin embargo, que a partir de ahora el conjunto de medios y procedimientos que actualmente aplican de forma individualizada la Comunidad y sus Estados miembros haya de concentrarse en la Comunidad. Sino que, al contrario, la integración de las políticas bilaterales de los Estados miembros en la política de cooperación coordinada va a estar guiada por el principio de subsidiariedad, tal y como aparece definido en el artículo 3B del TUE.

En cuanto al *deficit de articulación*, el TUE en su artículo 130 V insta a la Comunidad a que tenga

«en cuenta los objetivos contemplados en el artículo 130 U en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo».

En efecto, los problemas de desarrollo superan el estricto marco de la Política de cooperación al desarrollo y exigen el que la Comunidad mejore la articulación entre sus políticas comunes y la política de cooperación, teniendo, de este modo, plenamente en cuenta las implicaciones positivas y/o negativas de esas políticas (p.e. PAC, PPC, PCC, etc) sobre los PVD. Así, por mencionar un ejemplo, tradicionalmente se venía considerando qué desarrollo y medio

ambiente eran en los PVD dos aspectos contradictorios, hoy se estima —véase el artículo 130 R, 1.º y 4.º del TUE— que los programas de desarrollo deben contener una evaluación de su impacto en el entorno medioambiental

Del mismo modo, la Política de cooperación al desarrollo debe formularse y ejecutarse de manera que contribuya, al mismo tiempo que a sus fines primordiales (esencialmente la lucha contra la pobreza), a los objetivos perseguidos por las otras políticas comunitarias.

Esta articulación ha de darse no sólo con las políticas comunitarias sino también con las *políticas intergubernamentales previstas en el TUE*, esto es, con la Política exterior y de seguridad común (Título V) y con la Política relativa a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

Al respecto, cabe recordar como de siempre la Política de cooperación al desarrollo de la Comunidad ha servido de vehículo a la proyección internacional de esta Organización, tanto en sus relaciones bilaterales como multilaterales, donde más de una vez tras disposiciones puramente de ayuda económica se escondían objetivos de naturaleza política.

Por otra parte la cooperación para el desarrollo se ha sustentado en una serie de convenios y acuerdos que instituyen mecanismos de diálogo y dan estabilidad a la presencia de la Comunidad en varias áreas del planeta.

Por tanto no es de extrañar que en sus primeras versiones se

pensara conectar la Política de cooperación con la Política exterior y de seguridad común. Como es sabido esto no se retuvo finalmente, aunque hay algunos indicios de esta conexión a lo largo del Tratado. Así en sus disposiciones comunes, por ejemplo en el art. C, 2.º, o en el art. B-2.º (como un elemento mas de la identidad de la Unión en el ámbito internacional).

De todas formas existen varias vías de contacto tanto en el plano institucional como en el de los objetivos: defensa de los valores comunes y de los intereses fundamentales, fomento de la cooperación internacional, desarrollo y consolidación de la democracia, del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales (art.J.1,2) y cohesión y coordinación en las relaciones internacionales (artículos J.1.,4 y J.2).

En materia de seguridad común, está claro que la cooperación para el desarrollo constituye un elemento básico de la seguridad europea, de manera que la Comisión, al presentar sus perspectivas financieras para el próximo lustro, no ha descartado un incremento extraordinario de los gastos ocasionados por esta política comunitaria en razón del creciente riesgo de inestabilidad internacional.

Por lo que se refiere a la cooperación judicial y en asuntos interiores, hay que recordar cómo la Política de cooperación al desarrollo afecta a problemas como la lucha contra la droga, las medidas contra los flujos de inmigrantes, las políticas de asilo, que constituyen cuestiones propias a esta nueva política consagrada en el Título VI del Tratado de Maastricht.

La articulación entre las políticas comunitarias puede sustentarse sobre una serie de preocupaciones esenciales (p.e., movimientos de población, sida, deuda, inserción de los PVD en el mercado mundial, medio ambiente, etc.) cuya solución supera y solapa los campos de aplicación estricta de varias políticas comunes y también de las políticas bilaterales aplicadas por los Estados miembros. Todo ello, claro está, respetando los compromisos que tanto la CE como sus Estados miembros han adquirido en el marco de las Naciones Unidas y de otras Organizaciones internacionales (art. 130 U, 3.º) o en virtud de acuerdos internacionales.

A título de ejemplo, la Comisión está trabajando sobre el problema de la migración (SEC[91]1855) y ha destacado la necesidad de una coordinación acentuada sobre este tema y la necesidad de tener en cuenta esta dimensión en los futuros acuerdos de cooperación. Por lo demás este análisis y otros que seguirán se podrían enmarcar dentro de lo previsto en el apartado 2.º del artículo 130 X, donde se señala que

«La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar la coordinación a la que se refiere el apartado 1».

Por lo que respecta, finalmente, al déficit de expresión y de impulso europeo, el artículo 130-X del TUE insta a la Comunidad y a sus Estados miembros a una mayor concertación en los foros internacionales. Esta concertación podría darse en los marcos de negociación económica internacional y en las instituciones económicas internacio-

nales³³, fomentando una mayor representación de los PVD en el seno de los mismos, impulsando la liberación de los intercambios aunque teniendo en cuenta la particular situación de los países menos desarrollados y el trato comercial que esta situación justifica. E intentando incrementar el flujo global de ayuda mediante una mejor distribución de la carga entre los países industrializados y mejorando la calidad de la ayuda (concesionalidad y desvinculación).

Para alcanzar los objetivos que fija el TUE a la Política de cooperación al desarrollo, y en el marco de las estrategias antes enunciadas, la Comunidad tendrá que aplicar de manera coordinada los diversos *instrumentos* que posee en esta materia. Estos instrumentos no se limitan a la ayuda clásica: vía instrumentos comerciales (del tipo de las preferencias regionales o generalizadas) o vía instrumentos financieros (ayuda a proyectos, ayuda alimentaria, sistema de compensación por pérdidas de ingreso de exportación), sino que incluye una panoplia de nuevos e importantes procedimientos, entre los que caben mencionar: —la asistencia técnica en materia institucional, la formación humana y las transferencias de tecnologías, y la acción cultural; —la ayuda Humanitaria, como la asistencia a los refugiados (p.e., la Comisión ha creado en 1992 una Oficina Europea de Ayuda humanitaria de urgencia, destinada a mejorar la eficacia de sus intervenciones urgentes y de socorro³⁴); —el diálogo político (Convención de Lomé, Grupo de Río, San José, Asean, Países andinos, países del Golfo), que puede constituirse en un potenciador de su política exterior en estos

países, dirigido a la solución de conflictos regionales y a favorecer los procesos de democratización y de reformas económicas; —la cooperación económica de interés mutuo: formación, apoyo institucional (privatización política comercial y de inversiones, investigación, energía, promoción de las exportaciones), lo que podría favorecer el que los PVD participasen de las posibilidades abiertas por el mercado internacional y por el Mercado interior único, precisando la movilización de agentes privados y públicos y un marco de actuación descentralizado;

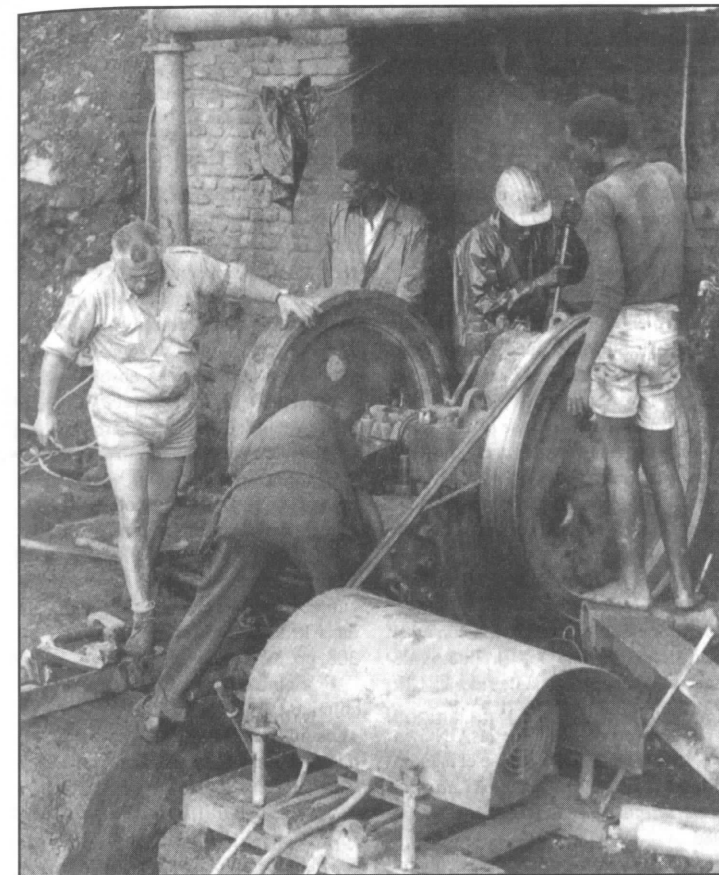
— la lucha contra el tráfico de drogas;

— la ayuda a la protección del medio ambiente;

— las políticas interiores y exteriores de la CE con impacto sobre las relaciones con los PVD: lo que precisa la revisión de la PAC, de las políticas vinculadas al Mercado interior único, de las políticas industrial, investigación y medio ambiente. Y de la elaboración de una política de emigración.

CONSIDERACIONES FINALES

El profundo silencio en el que desde la década de los ochenta ha entrado el mal denominado «diálogo» Norte-Sur, las dificultades que conocen las negociaciones comerciales multilaterales, el vertiginoso deterioro del comercio de los productos de base, la imparable tendencia hacia la marginación de los intercambios internacionales de zonas enteras del planeta, la galopante depauperización de poblaciones enteras, de millones de



seres humanos, hacen urgente un replanteamiento de las relaciones Norte-Sur.

Desde esta perspectiva, el diálogo con los países no desarrollados es esencial si se acompaña de acciones concretas de los países industrializados en el sector de la ayuda y en el sector del comercio internacional, y favorecen la consecución de un contexto económico internacional favorable que posibilite la inserción de los PVD en el tráfico económico internacional. Además, hoy por hoy, la ayuda gratuita sigue siendo aún irremplazable, ahora bien, su concesión debería estar vinculada no sólo a la implantación de estructuras económicas viables sino también a la implantación de sistemas políticos auténticamente democráticos y respetuo-

tive un paso más de una larga —y prácticamente en solitario— carrera de la Comunidad europea en favor del relanzamiento del diálogo Norte-Sur, enmarcado en un halo de indiferencia generalizada, en un mundo, como el actual, en el que las declaraciones tercermundistas y anticoloniales suenan ya a rancias, aunque no los tremendos desequilibrios de desarrollo que llevan a más de uno a asumir planteamientos puramente fatalistas que facilitan el corrimiento de un nuevo velo, y no precisamente de seda, entre el Norte y el Sur de nuestro planeta.

NOTAS

* José Manuel Sobrino Heredia, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Coruña. Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

¹ Sobre estas relaciones me he pronunciado en mi trabajo, SOBRINO HEREDIA, J.M.: «La Comunidad económica europea y los Departamentos y territorios de Ultramar», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 2, 1981, pp. 433-448. En relación con los territorios aún dependientes, véase la regulación de sus actuales relaciones en, Decisión de 25 de julio de 1991, *DOCE*, n.º L 263, 19 de septiembre de 1991.

² Al respecto debemos recordar como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha referido en diversas ocasiones al Tratado de Roma como carta constitucional fundamental, naturaleza que, obviamente, posee también el TUE desde su entrada en vigor el pasado 1 de noviembre. Véase, en este sentido, el apartado 21 del Dictamen 1/91 de 14 de diciembre de 1991, relativo al proyecto de acuerdo entre la Comunidad y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, sobre la creación del Espacio Económico Europeo, Rec., p. I-6079; apartado 23 de la Sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts*, 294/83, Rec. p. 1339.

³ Sobre esta evolución he tenido la ocasión de referirme en un anterior trabajo, SOBRINO HEREDIA, J.M.: «Consideraciones en torno a la dimensión «mundialista» de la política comu-

ses de los derechos humanos. De cualquier forma, toda cooperación para el desarrollo, sea más generosa o más interesada, debería enfocarse hacia la inserción progresiva de todos los PVD en la economía mundial con el fin de evitar los fenómenos actuales de marginalización y de exclusión.

La construcción europea precisa de un marco internacional estable para progresar. No se trata sólo de eliminar los efectos de un entorno cargado de tensiones y de amenazas sino también de intervenir para ampliar un espacio económico indispensable para el propio desarrollo económico de la CE.

En este sentido, la Política de cooperación al desarrollo que institucionaliza el TUE, consti-

nitaria de cooperación al desarrollo», *Revista de Instituciones Europeas*, n.º 3, 1985, pp. 757-773.

⁴ RAUX, J.: «Ampliación y perspectivas de la cooperación abierta por acuerdos CEE — Países de la cuenca mediterránea», *RIE*, 1982, n. 2, pp. 429 y ss.

⁵ Sobre la evolución de estas relaciones véanse, entre otros, ABELLAN, V.: «Las relaciones entre las Comunidades europeas y los países en vías de desarrollo», *El Derecho de las Comunidades europeas* (DIEZ DE VELASCO, M. dir.), Madrid, 1982, pp. 173-218; ALTING VON GUEUSEAU, F. (ed.): *The Lomé Convention and a new international economic order*, Leyden, 1975; BOUVIER, P.: *L'Europe et la coopération au développement*, Bruxelles, 1980; COSGROVE-TWITTCHETT, C.: *A framework for development: the EEC and the ACP*, London, 1981; SOBRINO HEREDIA, J. M.: *Las relaciones de cooperación para el desarrollo CEE-Estados ACP*, Santiago de Compostela, 1985; MAGANZA, G.: *La Convention de Lomé*, Bruxelles, 1990.

⁶ Sobre las Convenciones de Asociación, véanse entre otros, ANANIADES, L. C.: *L'association aux Communautés européennes*, París, 1967; *L'association à la Communauté économique européenne. Aspects juridiques*, Bruxelles, 1970; LUCHAIRE, F.: «Les associations à la Communauté économique européenne», *RCADI*, 1975-I, pp. 241-308.

⁷ YAKEMTCHOUK, R.: *La Convention de Lomé*, Bruxelles, 1977; ROY, M. P.: *La Convention de Lomé*, París, 1976; LUCRON, C.: «La Convention de Lomé. Exemple de coopération réussie», *Studia diplomatica*, 1977, n.º 1-2, pp. 1 ss; KROHN, H. B.: «La Convention de Lomé entre la CE et les pays ACP: une étape importante dans les relations entre la Communauté et les Pays en voie de développement», *RMC*, 1975, n.º 183, pp. 101-107.

⁸ Sobre este mecanismo, véase el completo trabajo de ROLDAN BARBERO, J.: *La Comunidad europea y los Convenios de Lomé: el STABEX*, Granada, 1990.

⁹ SERRE, F. y RAUX, J.: «Lomé II: un progrès poctuel du dialogue Nord-Sud», *Projet*, 1980, pp. 1226-1236; GAUTRON, J. CL.: «De Lomé I à Lomé II: la Convention ACP-CEE du 31 octobre 1979», *CDE*, 1980, pp. 383-437; FARAMIÑAN, J. M.: «El Convenio de Lomé II y su alcance en el nuevo orden económico internacional», *RIE*, 1981, n.º 1, pp. 81 y ss.

¹⁰ GAUTRON, J. C.: «La Convention de Lomé III», *CDE*, 1986, pp. 21-

43; FLORY, TH. y JUILLARD, P.: «La III Convention de Lomé», *AFDI*, 1984, pp. 745-771; SANTIAGO HERREIRO, M.: «Lomé III: un nuevo camino al desarrollo», *RIE*, 1985, n.º 3, pp. 775 y ss; HUBER, J.: «From Lomé II to Lomé III: improvements and new features in the Third ACP-EEC Convention signed on 8 december 1984», *LIEI*, 1985, n.º 1, pp. 1-26.

¹¹ El Cuarto Convenio de Lomé es el que desde el 1 de septiembre de 1991, que entró en vigor, regula las relaciones CEE-ACP. Su texto puede consultarse en DOCE, n.º L 229, 17 de agosto de 1991, p. 1.

¹² *L'aide alimentaire de la CEE dans le nouveau contexte ds strategies alimentaires*, Bruxelles, 1983.

¹³ NTUMBA, L. L.: «L'aide financière et technique de la CEE aux pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine (PVD-ALA)», *RMC*, 1989, n.º 328, pp. 336-346.

¹⁴ Por ejemplo, la participación en el Fondo Común para los Productos de Base, a la que se ha adherido la CE, DOCE, n.º L 182, 4.7.1990.

¹⁵ Sobre la actividad de las ONG en este sector, puede consultarse el estudio de la OCDE, *Le rôle des ONG dans la coopération au développement*, París, 1983.

¹⁶ Véanse en este sentido las observaciones del Comisario responsable de la DG VII M. Marin, *Le Courrier ACP-CEE*, n.º 137, 1993, p.2.

¹⁷ Por ejemplo, en los últimos diez años la ayuda pública para el desarrollo destinada a la lucha contra la pobreza en África se ha concentrado en tres países: Sudán, Tanzania y Zaire, sin que se haya producido ningún progreso, sino todo lo contrario, la dependencia se ha incrementado.

¹⁸ En este sentido se percibe un cierto aire democratizador que sopla sobre los países subdesarrollados, como se evidencia, p.e., en Benin o en Cabo Verde, aunque también sujeto a sobresaltos, como los que sufre Nigeria o el Congo.

¹⁹ En la actualidad hay más de cuatro millones de ciudadanos de PVD en la CE y de ellos cincuenta a sesenta mil estudiantes de países ACP.

²⁰ Un amplio análisis de estos temas puede consultarse en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo, sobre la Política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht», Sec (92) 915 final, Bruselas, 15 de mayo de 1992.

²¹ Lo que se refleja incluso a nivel institucional en la propia Comisión de la CE, donde la DG VIII «Desarrollo» ha

dejado de ser un polo de atracción política, como lo fue en los años 70 y comienzo de los 80 —cuando se definió p.e. la Política de Lomé— y que atrajo a personalidades políticas como Cheysson o Pisani.

²² En este sentido, la suspensión actual de la ayuda a Sudán procedente del Cuarto Convenio de Lomé, debido a la postura que mantiene su Gobierno en las relaciones internacionales.

²³ Este objetivo inspira igualmente la Política de Lomé, como refleja los arts. 243 y ss. del Cuarto Convenio de Lomé.

²⁴ De este modo, es absolutamente irrealista el fijar como modelo u objetivo a un país del Sahel un desarrollo comparable a un país industrializado.

²⁵ Sobre este particular, véanse entre otros, BACH, D. C.: «La coopération régionale dans les Conventions de Lomé», *RMC*, 1986, n.º 296, pp. 236 y ss; KOEPPEN, J.: «L'appui de la Communauté européenne à la coopération régionale dans le tiers monde», *RMC*, 1987, n.º 308, pp. 390 y ss.

²⁶ Sobre estos problemas puede consultarse, BUIRETTE-MAURAU, P.: «Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'homme à propos de la Convention de Lomé», *RTDE*, 1985, n.º 5, pp. 463-486.

²⁷ Bol. CE, 11-1991, pp. 124-126.

²⁸ El ejemplo, hoy por hoy, más evidente es el que proporciona la Política de Lomé, donde este aspecto ha sido objeto durante muchos años de fuertes discrepancias entre los Estados ACP y la CE, como refleja el tratamiento que a los mismos se ha dado en los sucesivos Convenios de Lomé y que actualmente se plasma en el art.5 y en el preambulo del Cuarto Convenio de este nombre.

²⁹ Lo que se enfrenta a dificultades como las que conocen, por solo citar dos ejemplos, Togo y Zaire.

³⁰ AUCLERT, A.: «La coopération administrative entre la CEE et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre de la Convention de Lomé», *RFAP*, 1989, n.º 50, pp. 277-289.

³¹ ROLDAN BARBERO, J.: «La cooperación al desarrollo», *Gaceta Jurídica de la CE*, 1992, n.º 115, p. 143.

³² Nos referimos al asunto C-316/91, Parlamento c. Consejo (pendiente ante el TJCE).

³³ La CE podría, unida a los votos de sus Estados miembros, representar el 29% en el FMI (USA 19%, Japón el 4,5%), y en el Banco Mundial el 29% (USA el 13% y Japón el 4,5%).

³⁴ Véase al respecto el dossier consagrado a la ayuda alimentaria en *Le Courrier ACP-CE*, n.º 136, 1992, pp.51-82.