

Perspectivas de la política de cooperación de la Unión Europea

Manuel Marín González

(Vicepresidente de la Comisión Europea)

Desde la firma del Tratado de Roma, Europa en cuanto tal mantiene relaciones dinámicas de cooperación con los países del Sur. Con el transcurrir de los años, estas relaciones se han diversificado y profundizado al mismo tiempo, de modo que actualmente la política de cooperación comunitaria persigue objetivos múltiples y utiliza un conjunto complejo de instrumentos a escala mundial, dirigidos a más de 110 países y numerosas organizaciones regionales. Europa se ha convertido en un interlocutor reconocido y escuchado, y ha sabido crear un enfoque innovador en numerosos ámbitos, hasta el punto de llegar en ocasiones a constituir una referencia obligada en el debate internacional.

No obstante, es indudable que ninguno de los signatarios del Tratado había imaginado, y menos aún deseado, una evolución semejante. En efecto, ¿es deseable una política de cooperación comunitaria? Cabe hacerse esta pregunta ahora que se impone el concepto de subsidiariedad (hacer a nivel europeo sólo lo que pueda hacerse mejor que a nivel nacional). Antes de trazar las perspectivas para los próximos años es, pues, necesario plantearse la justificación de esta política y las circunstancias que han llevado a la situación actual.

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA COOPERACIÓN EUROPEA

En 1955, con ocasión de la Conferencia de Mesina en la que se negociaron las premisas de la futura Comunidad Económica Europea (CEE), ni siquiera se aludió a los problemas de Ultramar. Sólo en 1957, en la última fase de negociación, los países fundadores, impulsados por Francia, principal potencia colonial, aceptaron «la asociación de los países y territorios de Ultramar» a la Comunidad. Se trata en lo esencial de colonias y territorios bajo la tutela de los Estados miembros, así como de algunos países que acababan de acceder a la independencia.

Esta asociación, decidida unilateralmente, tenía como objetivo considerar las consecuencias exteriores de la creación de la Unión Aduanera en los intercam-

bios comerciales privilegiados que los Estados miembros mantenían con sus colonias. En concepto de compensación financiera, se creó un primer Fondo Europeo de Desarrollo (FED), dotado de 581 millones de dólares para cinco años. Si bien el artículo 131 del Tratado alude a «la promoción del desarrollo económico y social de los países y territorios», estamos todavía lejos de la definición de una política de cooperación.

La ola de independencias de comienzos de los años sesenta modificó profundamente este mecanismo, mientras que al mismo tiempo se creaba una dinámica institucional. La Comunidad Europea se hace consciente de que no sólo se construye desde el interior, sino también desde el exterior, mediante el reconocimiento que obtenga de sus asociados. En el contexto de la guerra fría, en que los nuevos países independientes constituyen un objetivo estratégico, una Europa apolítica sólo puede existir ofreciendo a los terceros países, independientemente de sus opciones políticas, ventajas más concesionales que las que puedan obtener de los dos Bloques antagonistas.

De este modo, con la firma del Convenio de Yaundé el 20 de julio de 1963 nace una idea clave que constituirá el fundamento de la política de cooperación comunitaria durante las décadas siguientes: la contractualidad. De acuerdo con este principio, la Comunidad garantiza un apoyo técnico y financiero a los países asociados en un período determinado, pudiendo aquéllos elegir sus opciones de desarrollo. Al Convenio de Yaundé seguirá un segundo Convenio y, posteriormente, los Convenios de Lomé, el cuarto de los cuales, que agrupa a 70 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), estará vigente hasta el año 2000.

UNA POLÍTICA QUE SE AFIANZA PROGRESIVAMENTE

Las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea, particularmente la adhesión del Reino Unido en 1972, llevan naturalmente a una ampliación del campo geográfico de la cooperación comunitaria: entrada de los países africanos angloparlantes, de los países del Caribe y del Pacífico en el Convenio de Lomé, primeros acuerdos de cooperación con la orilla meridional del Mediterráneo en 1976, primeros acuerdos comerciales con Asia y América Latina en 1973 y 1974, seguidos en 1976 por acciones de cooperación.

Paralelamente a esta ampliación geográfica, la cooperación se profundiza y se diversifica. El esquema es siempre el mismo, si bien está sujeto a un ritmo o a períodos diferentes según las regiones del mundo: la Comunidad celebra acuerdos o concede preferencias comerciales, derivadas de las competencias que le atribuye el Tratado de Roma, y a continuación los países beneficiarios expresan el deseo de emprender acciones de cooperación conjuntas, a menudo consideradas como una contrapartida o un complemento natural de las relaciones comerciales, que acaban conduciendo a acuerdos de cooperación más ambiciosos, bilaterales o, cada vez más frecuentemente, con conjuntos regionales.

Se amplía el campo de actividad y se multiplican los instrumentos. A las formas tradicionales de la cooperación financiera y técnica (financiación de infraestructuras, desarrollo rural) se añaden complejos mecanismos a menudo originales, como el STABEX (estabilización de ingresos por exportación). Los vínculos

establecidos con países económicamente más avanzados dan origen a un nuevo concepto: la cooperación económica en interés mutuo de ambas partes, que a su vez desarrolla instrumentos adaptados como el ECIP (EC Investment Partners). En 1989, la Comunidad decide complementar los programas de ajuste estructural iniciados por las Instituciones de Bretton Woods (IBW) en Africa, conservando su margen de apreciación. Mucho antes de la Cumbre Social, se hace hincapié en el desarrollo de los recursos humanos (educación, salud). Más recientemente, se ha adoptado un enfoque semejante en el Mediterráneo.

En el momento actual, la cooperación comunitaria se presenta como un conjunto complejo dirigido a más de 110 países. El volumen total de transferencias financieras es del orden de 4.000 millones de ecus anuales, sin contar la ayuda humanitaria, que se ha incrementado espectacularmente durante los últimos años, debido a la multiplicación de los focos de crisis.

Con todo, este impresionante incremento de potencia no es la expresión de una voluntad política determinada. Es cierto que la identidad de la cooperación comunitaria se ha afianzado al filo de los años: se caracteriza por su vocación mundial, por la promoción de los valores humanistas en que se basa la construcción europea, por el respeto de las opciones de desarrollo de sus asociados, por una atención vigilante a la dimensión social de las acciones de cooperación y por un apoyo sistemático a los esfuerzos de integración regional.

No obstante, esta línea política se ha desarrollado en función de las circunstancias y no procede de una visión global. Hasta la firma en 1992 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en Maastricht, carecía de base jurídica. De ahí la falta de unidad del conjunto, e incluso ciertas incoherencias, particularmente con las demás políticas aplicadas por la CEE.

EVOLUCIÓN RECIENTE

De este modo, el edificio de la cooperación comunitaria se ha construido poco a poco, mediante decisiones razonadas, pero coyunturales, como respuesta a los cambios de la situación internacional. A este respecto, los últimos años han sido pródigos en acontecimientos importantes, que han modificado radicalmente las relaciones con los países del Sur y cuyos efectos seguirán experimentándose durante muchos años más.

En particular, dos de ellos han marcado profundamente el fin de siglo, por la carga simbólica y emocional que representan: la caída del Muro de Berlín en 1989 y la elección de Nelson Mandela al frente de Sudáfrica en abril de 1994.

El hundimiento del bloque comunista supuso el fin de la guerra fría. Los países del Sur, que hasta ese momento constituían una importante zona de enfrentamiento de las superpotencias, dejan de constituir un objetivo estratégico. Las consecuencias para estos países son determinantes: las élites que detentan el poder ya no pueden invocar el apoyo incondicional de uno u otro campo. Ahora deben rendir cuentas a sus pueblos. Las fuerzas de progreso liberadas de esta manera expresan, con mayor o menor fuerza y éxito, su exigencia de un poder compartido y de transparencia en la gestión de los asuntos públicos. Esta evolución es a menudo dolorosa y a veces experimenta regresiones, pero su

rumbo es ineluctable: se impone la democracia como único sistema político capaz de garantizar al mismo tiempo la estabilidad y la prosperidad.

Desde este punto de vista, la elección de Nelson Mandela como presidente de Sudáfrica aporta una inmensa esperanza. Puso fin al *apartheid*, unánimemente rechazado por la comunidad internacional. Pero también, y ello tiene la misma importancia, demuestra que la transición democrática puede ser pacífica, incluso en el caso de una sociedad multirracional en la que se han exacerbado durante mucho tiempo los antagonismos. Por último, y con carácter accesorio, demuestra que la comunidad internacional puede imponer su voluntad con medios no militares, cuando actúa de manera solidaria y determinada.

Paralelamente a estas conmociones políticas, otros elementos, de orden económico, afectan considerablemente a la definición de toda política de cooperación. En primer lugar, se ha transformado profundamente la naturaleza de los intercambios con los países del Sur. Estos ya no desempeñan un papel tan estratégico como antes en el aprovisionamiento del Norte en materias primas. Por otra parte, se manifiestan nuevas interdependencias cada vez con mayor agudeza: demografía e inmigración, medio ambiente, droga, SIDA, etc. En este contexto, la cooperación debe producir una renovación de la solidaridad.

Por último, después de tres décadas de ayuda al desarrollo y aprovechando los profundos cambios producidos a escala internacional, no es posible abstenerse de esbozar un balance. El tema es complejo, y las responsabilidades, compartidas. Pero está claro que el resultado es decepcionante. No cabe duda de que los países ricos tienen su parte de responsabilidad, al haber sostenido durante demasiado tiempo relaciones clientelistas cuyo principal objetivo era mantener a los países pobres dentro de su zona de influencia. Pero la principal responsabilidad corresponde a los dirigentes de los países pobres, que no han sabido o querido llevar a cabo las políticas económicas indispensables. Una evaluación documentada exigiría ciertamente extenderse más a fondo para matizar esta afirmación. Con todo, es innegable que de la experiencia pasada se desprende un sentimiento de derroche de recursos al que es particularmente sensible la opinión pública en estos tiempos de crisis económica. De ello se deriva una exigencia de eficacia a la que no podrán renunciar ni los donantes ni los beneficiarios.

UNA POLÍTICA EUROPEA DE COOPERACIÓN

En esta fase de la exposición, y antes de abordar las perspectivas para los próximos años, cabe preguntarse qué interés tiene mantener una política comunitaria de cooperación que se ha desarrollado sin una voluntad política bien afirmada. Esta pregunta presenta una actualidad especial en este momento en que las misiones atribuidas a Europa son objeto de debate entre los Estados miembros, a la luz del principio de subsidiariedad y en la perspectiva de la conferencia intergubernamental de 1996 y de las futuras ampliaciones. De hecho, numerosas razones abogan por el mantenimiento, e incluso la profundización, de dicha política.

En primer lugar, está la carga del pasado. La cooperación europea ha alcanzado una amplitud que hace difícil todo retroceso. En ciertos ámbitos, como la

ayuda alimentaria y la ayuda humanitaria, la Comunidad Europea se sitúa en la primera fila de los donantes. En otros, como el ajuste estructural, ha adquirido una capacidad de influencia reconocida en los foros internacionales. En todo el mundo, la Comunidad se ha convertido en un interlocutor de pleno derecho, siempre escuchado y a menudo solicitado. Por otra parte, ciertas competencias de la CEE, como la política comercial o la política agrícola común, tienen implicaciones internacionales que no pueden tratarse sin referirse a un marco de colaboración. Desde este punto de vista, la Comunidad se halla en una posición totalmente original con relación a los demás protagonistas multilaterales del desarrollo.

En segundo lugar, la cooperación comunitaria es apreciada por los países del Sur. Concebida en un contexto políticamente neutro, alejada de las prácticas clientelistas que van con demasiada frecuencia anexas a la cooperación bilateral, ofrece una auténtica capacidad de escucha hacia los problemas de los países aciados. Ha sabido desarrollar instrumentos originales, como por ejemplo STABEX, SYSMIN y ECIP, que tienen pocos equivalentes nacionales o ninguno, y que a menudo son incluso inconcebibles a escala nacional. La Comunidad, debido a la importancia que ha adquirido y a la calidad del diálogo que mantiene con los países del Sur, es considerada a menudo como un aliado, particularmente frente a las organizaciones multilaterales, cuyo poder no se puede comparar con el de los países pobres.

Por último, a nivel europeo, es evidente que la Comunidad dispone de ciertas ventajas comparativas con relación al nivel nacional. Tal como se ha indicado anteriormente, ciertos temas ya son de competencia comunitaria. Otros, como el medio ambiente, no pueden abordarse exclusivamente a nivel nacional. Otros, por último, debido a la creciente integración europea, exigirán también que sus consecuencias exteriores se traten a nivel europeo. Por ejemplo, la libre circulación de personas y las disposiciones comunes que de ella se derivarán necesariamente en materia de inmigración imponen un diálogo europeo con los terceros países, al que una política de cooperación puede aportar una útil contribución. Del mismo modo, el paso a la moneda única europea impondrá nuevas reglas del juego, particularmente en las IBW. Por último, el efecto de masa que se derivaría de la puesta en común de las políticas y de los medios de la Comunidad y de sus Estados miembros tendría con toda certeza un impacto decisivo en su eficacia.

Los Estados miembros han tomado nota de esta situación. El título XVII del Tratado de la Unión Europea (TUE) consagra la cooperación al desarrollo como una política comunitaria complementaria de las emprendidas por los Estados miembros. El artículo 130 U fija sus objetivos: el desarrollo económico y social duradero de los países pobres, la inserción progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial, la lucha contra la pobreza y, más en general, la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Tratado precisa también los métodos de esta política: coordinación con los Estados miembros y acciones conjuntas, consideración de cara a las otras políticas comunitarias de sus posibles consecuencias para los países en desarrollo.

Estas disposiciones del Tratado no responden completamente a las esperanzas que había manifestado la Comisión Europea. En efecto, el mecanismo de

coordinación puede tener una eficacia limitada si no está animado por la voluntad política de los participantes. Por otra parte, la noción de complementariedad se presta a interpretaciones y es objeto de un debate que todavía no ha concluido. Pero se trata sin discusión de una etapa importante y positiva. La Comunidad dispone actualmente de un marco y de orientaciones que le permiten dar un fundamento a su política, a la luz de la experiencia pasada, de la evolución de la situación internacional y de las nuevas interdependencias.

OBJETIVOS Y PERSPECTIVAS

Para los países en desarrollo, los objetivos de los próximos años son claramente perceptibles. Muchos de ellos deberán ante todo sentar pacíficamente las bases, tanto internas como externas, de la paz y la estabilidad. La transición hacia la democracia, o la consolidación de ésta, son medios que contribuyen considerablemente a alcanzar este objetivo. La lucha contra la pobreza, un desarrollo económico y social más equitativo y la inserción progresiva en la economía mundial constituyen otras tantas condiciones necesarias para lograr la prosperidad.

La Comunidad debe apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo en estos campos, que se atienen a los objetivos fijados por el Tratado. En su Comunicación al Consejo de Ministros titulada «La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000»¹, la Comisión presentó los objetivos a lograr y definió métodos para alcanzarlos. En ella confirma la ambición planetaria de su cooperación, subraya la aparición de nuevos temas y aboga por una política ajustada al contexto regional al que se dirige. Merece hacerse hincapié en tres ejes de estas propuestas, derivados de la experiencia adquirida y de la consideración de las nuevas relaciones internacionales.

El primero de ellos se refiere a la exigencia de un incremento de la eficacia. Esta exigencia impone cierta disciplina a todos los protagonistas interesados, tanto por lo que respecta a los proveedores de fondos como a los países beneficiarios. La Comunidad, de acuerdo con sus Estados miembros, debe fijarse una línea política clara y orientaciones precisas en los diferentes sectores de su cooperación. A continuación debe velar por que estas orientaciones se apliquen efectivamente, debe ser más rigurosa de cara a la instrucción de los proyectos y menos burocrática en la gestión corriente y, por último, debe dotarse de los medios necesarios para el seguimiento y evaluación de su actuación. Durante los últimos años, la Comisión ha emprendido una profunda modernización de sus métodos de trabajo y ha reforzado sus medios de control y de evaluación. Debe proseguirse este esfuerzo, pero sólo cobrará pleno sentido si en él participan los Estados miembros.

También se impone una nueva disciplina a los países beneficiarios. Ya no hay una renta de situación; la ayuda debe llegar efectivamente a las poblaciones a las que se destina y será proporcional a los resultados de la aplicación de las orienta-

¹ SEC (92) 915-15 de mayo de 1992.

ciones adoptadas de común acuerdo. La Comunidad considera a este respecto que el respeto de los derechos humanos, la consolidación de la democracia y la adecuada gestión de los asuntos públicos, además de su valor intrínseco, son elementos indispensables para conseguir una mayor eficacia. Se han convertido en un elemento esencial de los acuerdos de cooperación, con todas las consecuencias que esta noción puede implicar, pudiendo llegarse hasta la suspensión de los acuerdos en caso de violación. Es importante recalcar que esta firme posición de la Comunidad no procede tanto de una actitud ideológica como de la convicción, adquirida a la luz de la experiencia, de que ningún desarrollo puede ser duradero si no se respetan estas normas fundamentales.

El segundo eje se refiere a las nuevas interdependencias. Más allá de la aparición de nuevos temas de cooperación, esta nueva dimensión es una verdadera revolución cultural. La ayuda al desarrollo deja de ser puramente caritativa: tres décadas después de las independencias, ya no se trata solamente de transferir recursos del Norte al Sur para hacerse perdonar una mala conciencia colonial, interesándose en definitiva bastante poco por los efectos de la ayuda. La toma de conciencia de intereses comunes lleva a una cooperación que debe beneficiar a ambas partes. Claro está que los países en desarrollo seguirán determinando soberanamente su estrategia de desarrollo. Pero la Comunidad, por su parte, indicará claramente sus prioridades, que determinarán su estrategia de cooperación. El programa de cooperación con un país o un grupo de países determinados surgirá de la intersección de estas dos estrategias, para mutuo beneficio de los asociados. Este nuevo enfoque tendrá múltiples consecuencias, particularmente de cara a las relaciones con los países en desarrollo, que serán considerados asociados antes que receptores de ayuda, y de cara a la eficacia de la ayuda, que de este modo se verá libre de una lógica clientelista de zona de influencia. Se admitirán nuevos protagonistas del desarrollo, particularmente el sector privado y la sociedad civil en sentido amplio a través de la cooperación descentralizada, en función de la contribución que puedan aportar para alcanzar el objetivo global.

El tercer eje se deriva de las recientes conmociones geopolíticas. Europa descubre nuevas fronteras. El hundimiento del bloque comunista ha abierto la puerta a una profundización de las relaciones con los países de Europa Central y Oriental y los de la antigua Unión Soviética. Estas relaciones han experimentado una expansión considerable durante los últimos años, siguiendo una lógica particular que no corresponde analizar en esta exposición. Al mismo tiempo, Europa se hace consciente de la importancia de su flanco sur. El Mediterráneo es considerado a la vez como una región de importante potencial que el proceso de paz en Oriente Próximo permitirá revalorizar, y como una zona sumamente peligrosa con una inestabilidad creciente y una demografía incontrolada. Debido a la proximidad geográfica, la evolución de esta región constituye un problema capital para la seguridad y la estabilidad de Europa. A estas dos prioridades geográficas se añade la necesidad que tiene Europa de consolidar sus posiciones en las economías emergentes, objeto de una competencia internacional cada vez más intensa, y de proseguir la cooperación con sus asociados tradicionales. En esta nueva ponderación geográfica de su actuación, la Unión Europea, como en el pasado, seguirá abogando siempre que sea posible por la integración regional, percibida como un factor de paz y de consolidación de la democracia.

EL MEDITERRÁNEO, NUEVA FRONTERA DE EUROPA

Los intercambios comerciales entre las orillas norte y sur del Mediterráneo se remontan a la Antigüedad. Desde principios de los años sesenta, la recién surgida CEE, dotada de competencias en el ámbito comercial, formalizó estos vínculos históricos mediante acuerdos contractuales con los diferentes países. Estos acuerdos se han completado poco a poco con acciones de cooperación. No cabe ninguna duda sobre el hecho de que la adhesión a la Comunidad de Grecia y, posteriormente, de España y de Portugal, ha estimulado estas relaciones, que se han profundizado y diversificado progresivamente, desembocando a principios de los años noventa en la política mediterránea renovada, derivada de una visión más global y un enfoque más sistemático. Se trataba de una evolución normal entre dos regiones vecinas deseosas de incrementar sus intercambios. Pero pronto se puso de manifiesto que los instrumentos utilizados y las políticas seguidas carecían de la envergadura y la eficacia requeridas.

La toma de conciencia de que el Mediterráneo constituye un desafío vital para la Unión Europea es reciente. Se manifestó por primera vez en el Consejo Europeo de Lisboa de 1992 y desde entonces se ha reafirmado periódicamente. Se basa en el descubrimiento de fuertes interdependencias y de tendencias que podrían ser peligrosas si no fueran contrarrestadas. Basta con recordar que la diferencia de riqueza entre las orillas sur y norte del Mediterráneo es actualmente de 1 a 10, y que esta proporción podría pasar a 1 a 20 dentro de quince años, si se confirman las tendencias demográficas. De este modo, a comienzos del siglo XXI, la Unión Europea podría tener a sus puertas un conjunto de 400 millones de habitantes cuya situación de pobreza relativa no haría sino empeorar: algo, evidentemente, insostenible. Siendo ya la población mediterránea inmigrada en Europa de casi cinco millones, las presiones migratorias resultarían insostenibles. Las consecuencias en materia de seguridad, tanto interna como externa, serían alarmantes.

Estas consideraciones políticas son ciertamente determinantes. Pero los aspectos económicos no son menos importantes. La cuarta parte del suministro energético de Europa procede del Mediterráneo. Los países mediterráneos son un mercado en plena expansión: el excedente comercial de Europa hacia estos países se ha multiplicado por siete en los tres últimos años. Cuando las condiciones políticas lo permiten, las empresas europeas se muestran ansiosas por implantarse en ellos, estimuladas por la proximidad geográfica y, en muchos casos, por la proximidad histórica y cultural. Muchos otros temas como el medio ambiente, son de interés común y justifican un acercamiento de ambas regiones.

Ante estas realidades, la Comisión Europea ha propuesto crear una asociación euromediterránea, cuyas orientaciones generales fueron aprobadas por el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994. Esta asociación tendrá como objeto crear una vasta zona de paz y estabilidad que favorezca un desarrollo económico acelerado y más equilibrado. Se basará en un intenso diálogo político, cimentado en el respeto de la democracia, el Estado de derecho y la adecuada gestión de los asuntos públicos. El proceso de paz en Oriente Próximo crea las condiciones para este diálogo, por más que la ambición de la asociación euromediterránea sobrepase con mucho el marco de este conflicto. Podría proponerse

cierto número de iniciativas políticas, de cara, por ejemplo, a la no proliferación de armas no convencionales y a la creación de un mecanismo de prevención de conflictos.

En el campo del comercio, la Unión Europea ofrecerá a los países terceros mediterráneos la creación de una vasta zona de libre comercio. Este objetivo implica ajustes bastante gravosos por parte de los países candidatos, particularmente en el campo reglamentario (aduanas, normas, protección de la propiedad intelectual, etc). Su realización será necesariamente progresiva, flexible y voluntaria. Algunos países ya han alcanzado este objetivo o están a punto de hacerlo: Turquía, Israel, Malta y Chipre. Otros, por el contrario, necesitarán transiciones más largas. El año 2010 parece constituir un límite razonable para realizar plenamente esta zona de libre comercio. Debería estimular considerablemente el comercio entre el Sur y el Norte, pero también entre los propios terceros países mediterráneos.

Los países asociados no podrán realizar con éxito las reformas socioeconómicas necesarias para alcanzar este objetivo sin un apoyo financiero y técnico masivo de la Unión Europea, en el que se favorecerá especialmente la dimensión regional y la promoción del sector privado. Este apoyo se delimitará mediante un diálogo de fondo sobre las políticas económicas, que permita definir las prioridades. Este diálogo se llevará a cabo en estrecha coordinación con los demás participantes, particularmente los multilaterales. El presupuesto a movilizar hasta final de siglo se está discutiendo en el Consejo Europeo. La Comisión, por su parte, se ha pronunciado por un importe de 5.160 millones de ecus para el período 1995-1999, que reflejaría la prioridad concedida a esta región, estaría a la altura de los objetivos y supondría un nuevo equilibrio con respecto a las demás regiones. Se trataría de un esfuerzo considerable que representaría un incremento anual superior al 30 por 100: en 1999, los recursos asignados al Mediterráneo serían tres veces superiores a los de 1995.

Así quedan trazados los ejes de la futura cooperación entre la Unión Europea y el Mediterráneo. Se trata, más que de una simple expansión cuantitativa de la cooperación de un profundo cambio cualitativo de las relaciones entre los asociados de esta región; la Unión Europea, mediante una asociación más estrecha con su propia expansión económica, desea otorgar a los terceros países mediterráneos el lugar que les corresponde en la economía mundial. Ahora, basándose en estas orientaciones generales, es necesario elaborar una verdadera estrategia, determinando las prioridades, los instrumentos y los recursos necesarios. La Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995 marcará una etapa decisiva en este proceso: reunirá al conjunto de países interesados y dará la señal de partida para la asociación deseada por la Unión Europea, y en ella los países participantes establecerán conjuntamente las bases de la cooperación para los próximos años.

LAS ECONOMÍAS EMERGENTES

Cierto número de países de América Latina y de Asia experimentan desde hace varios años un crecimiento económico duradero, gracias a la calidad de las

políticas económicas que en ellos se llevan a cabo y al dinamismo de su sector privado. Estos países desean participar activamente en la economía mundial y conseguir un mejor acceso al mercado europeo, habiendo llegado a convertirse en mercados atractivos para las empresas europeas. A este respecto, son objeto de una intensa competencia entre Estados Unidos, Japón y Europa. Los dos principales competidores comerciales de Europa crean estrategias de integración regional destinadas a desarrollar y consolidar en un plazo determinado los flujos comerciales de acuerdo con sus intereses. Como ejemplo cabe citar el TLCAN en el continente americano y la APEC en Asia. Los países emergentes, habiendo comprendido las ventajas de un mercado integrado, desarrollan a su vez entre sí mecanismos regionales, algunos de los cuales se inspiran en el modelo europeo: MERCOSUR en América Latina, SAARC, ASEAN en Asia.

Europa no puede ignorar estos fenómenos. No debe permanecer pasiva ante la formación de bloques comerciales cuyas protecciones arancelarias exteriores siguen siendo muy superiores a las de la Unión Europea. Como ya se ha dicho en varias ocasiones, la integración regional es positiva y es alentada por la Comunidad, dado que es un factor de paz, estabilidad y desarrollo económico. Pero no puede desembocar en la creación de bloques antagónicos que llevarían a cabo una guerra comercial implacable. Hay que crear pasarelas y conseguir que las zonas de integración permanezcan abiertas, tal como ha sabido permanecer Europa respecto del resto del mundo. Es vital que las empresas europeas puedan tener acceso a las regiones del mundo que poseen el mayor potencial de crecimiento económico de las próximas décadas.

Para responder a estos desafíos, la Comunidad propone a los países afectados por esta problemática un enfoque basado en tres pilares. En primer lugar, una oferta de liberalización comercial recíproca, dentro del respeto de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos sectores. La Comunidad, cuyo arancel aduanero medio es inferior al 5 por 100, tiene un interés evidente en esa liberalización cuando se dirige a unos asociados cuyas protecciones arancelarias son del orden del 30 por 100. Tras la difícil conclusión de la Ronda Uruguay, sería ilusorio pensar que la negociación multilateral pueda reemprenderse en un futuro próximo. En consecuencia, únicamente la opción del libre comercio podrá permitir seguir avanzando por esta vía de acuerdo con las normas de la OMC. Es la línea que piensa seguir la Comisión Europea, cuando ello sea posible y se atenga a sus intereses.

En segundo lugar, una mayor oferta de cooperación en todos los ámbitos de interés común. Esta cooperación deberá facilitar, con carácter prioritario pero no exclusivo, los ajustes que una mayor liberalización del comercio hace necesarios. Por último, el tercer pilar tiene como objetivo institucionalizar un diálogo político. Es el acompañamiento indispensable para definir las prioridades y solucionar los problemas que puedan surgir en la esfera económica. Pero se trata también de un acto de reconocimiento recíproco de los asociados y la manera de consolidar unas democracias que a menudo siguen siendo frágiles.

Los tres capítulos que acaban de ser descritos son complementarios e indisociables. No se trata de etapas sucesivas, sino de una política coherente destinada a responder al interés mutuo de ambas partes. La Comisión ha efectuado propuestas concretas de esta naturaleza respecto de México, MERCOSUR (que

agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Sudáfrica, adaptándolas, como cabe suponer, a las necesidades específicas y al contexto regional de estos países. La elección de estos países no se ha hecho al azar: es consecuencia de su evolución política interna hacia la democracia, de las reformas económicas emprendidas, de la importante presencia política y económica de la Unión Europea y de los vínculos históricos y culturales. Más adelante podrán efectuarse otras propuestas. En Asia, si bien varios países podrían ser objeto de un enfoque semejante, la situación es más difícil: Europa está más lejana desde todos los puntos de vista, se la conoce menos y los conflictos de culturas y de intereses son más agudos. La cooperación con estos países se adaptará a cada caso particular, siendo su primer objetivo una mayor comprensión recíproca y un refuerzo de la presencia económica de Europa, en beneficio mutuo de los asociados.

LOS PAÍSES POBRES

Pensamos, naturalmente, en Africa, de la que no dejan de llegarnos imágenes desoladoras, pese a la notable evolución de su Cono Sur. Pero no hay que olvidar que la mayor concentración de la población más pobre del mundo se halla en Asia meridional, y que todavía existen grandes zonas de pobreza y desigualdades explosivas en América Latina, el Caribe y el Sudeste asiático.

La cooperación con estos países tiene el doble objetivo de mejorar la situación de las capas más desfavorecidas de la población y crear las bases que permitan una inserción progresiva en la economía mundial. Las acciones que deberán realizarse afectan a ámbitos en los que la Comunidad ha adquirido una larga experiencia: desarrollo de infraestructuras, incremento de las capacidades productivas, apoyo institucional. Con todo, cabe recalcar ciertas tendencias recientes, dado que se consolidarán en los próximos años y dan testimonio de un deseo auténtico de ayudar a los países pobres a salir de la espiral infernal de la miseria.

La primera de estas tendencias se refiere al hincapié en un desarrollo duradero. Este vasto concepto agrupa elementos muy diversos, como el desarrollo de los recursos humanos (educación, salud), el medio ambiente, la demografía o el papel de la mujer en la sociedad. El efecto de las acciones emprendidas en estos ámbitos sólo es perceptible a largo plazo. Por ello son descuidadas con demasiada frecuencia por los gobiernos que deben enfrentarse prioritariamente a necesidades urgentes a corto plazo. Ello es aun más cierto cuando el país emprende el camino de la democracia y las poblaciones confían en recoger inmediatamente los frutos de aquélla. Sin embargo, sólo un desarrollo armonioso en estos ámbitos puede dar auténticas posibilidades de éxito a la lucha contra la pobreza. Es, pues, esencial que los proveedores de fondos, y entre ellos la Comunidad Europea, ayuden a los Gobiernos de los países pobres a no sacrificar a las generaciones futuras a las prioridades a corto plazo.

En segundo lugar, la atención prestada a las cuestiones macroeconómicas ha tenido efectos inducidos que sobrepasan ampliamente el marco de estas políticas. Las acciones emprendidas bajo la denominación global de ajuste estructural tiene como doble objetivo, por una parte, restablecer los grandes equilibrios

económicos y financieros, sin los cuales ninguna política económica es sostenible y, por otra, reformar las estructuras de la economía para volver de nuevo al crecimiento. Estas políticas tienen efectos negativos en ciertas capas de la población, efectos que es preciso remediar: la Comunidad, por su parte, ha hecho de la dimensión social del ajuste una de sus principales preocupaciones. Pero, más allá del ajuste propiamente dicho, el enfoque macroeconómico ha llevado a concebir las acciones de cooperación tradicionales en términos de análisis sectorial, sin limitarlas al marco estricto de proyectos distintos, contribuyendo así a la reforma económica y social en su totalidad. De este modo, la práctica del ajuste estructural ha permitido desarrollar un nuevo enfoque de la cooperación en su conjunto, incluso en los países no afectados por el ajuste. Este nuevo enfoque permitirá responder mejor a los desafíos del desarrollo, al hacer posible la coherencia de las acciones emprendidas con respecto a un objetivo global.

Con todo, estas tendencias tendrían un interés limitado de no ser por la instauración del diálogo político. Se trata, ciertamente, de promover los valores fundamentales defendidos por la Unión Europea. Pero también se trata de determinar en común las prioridades de cara a la actuación. En efecto, las políticas económicas más perfectas tienen pocas posibilidades de éxito si los gobiernos y las poblaciones de los países en desarrollo no las han concebido o adoptado como suyas. Este diálogo es, pues, esencial y debe ir acompañado por un esfuerzo de transparencia y de comunicación. Es la única manera de garantizar la eficacia de las acciones de cooperación.

CONCLUSIÓN

El camino recorrido en treinta años es impresionante. De un fondo de compensación destinado a contrarrestar los efectos exteriores de la unión aduanera, la cooperación de la Comunidad Europea se ha desarrollado de manera continua sobre la base del pragmatismo político. Hoy día se presenta como un conjunto complejo de carácter mundial, que propone un enfoque coherente y adaptado a las necesidades de sus asociados, y cuyos fundamentos jurídicos han sido consagrados en el Tratado de la Unión Europea (TUE).

El año 1995 marcará una nueva etapa importante de esta evolución. Las orientaciones generales antes esbozadas se precisarán y adoptarán oficialmente: revisión del Cuarto Convenio de Lomé, conferencia euromediterránea de Barcelona. Se llevarán a cabo los arbitrajes presupuestarios entre las diferentes prioridades geográficas. Así quedará fijado el marco de la actuación hasta final de siglo.

Pero se perfila otro acontecimiento, que también podría ser decisivo: la Conferencia intergubernamental (CIG) de 1996, que se ocupará prioritariamente del paso a la tercera fase de la unión monetaria, las futuras ampliaciones en el Este, la profundización de la política exterior y de seguridad común (PESC) y la necesaria reforma institucional. Con todo, no se excluye que los Estados miembros deseen efectuar un balance más amplio de la aplicación del TUE y aportar ciertas modificaciones al mismo.

A este respecto, cabe determinar nuevos objetivos para la política de cooperación. Como ya se ha visto, la política comunitaria de cooperación dispone

actualmente de bases jurídicas y de un marco de orientación, pero no representa la política de la Unión en su conjunto. Para que llegue a hacerse realidad una verdadera política de la Unión Europea, queda por hacer un inmenso esfuerzo de coordinación con los Estados miembros, y el Tratado debe dotar a la Unión de los elementos jurídicos que permitan conseguirlo. Por otra parte, es indispensable crear sinergias con la PEŞC, sobre bases claras. La actuación exterior de la Unión en sus diversos componentes (política, comercio, cooperación) debe formar un conjunto coherente y manifestarse mediante una expresión que refleje esta coherencia. Ello redundará en interés de la Unión, pero también en interés de los países asociados, en la medida en que el efecto de masa y el incremento de la capacidad de influencia que de ello se derivarían permitirían a la Unión desempeñar un papel político a la altura de su importancia económica. La CIG de 1996 servirá para medir el deseo de los Estados miembros de avanzar por este camino.