

LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA NECESARIA COHERENCIA DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

José Manuel Sobrino Heredia

INTRODUCCIÓN

La Política de cooperación al desarrollo constituye uno de los componentes esenciales de la acción exterior de la Unión Europea, junto a la Política Exterior y de Seguridad Común y a la Política comercial común. La coherencia entre ellas, según dispone el artículo C del Tratado de la Unión Europea, debe ser garantizada por el Consejo y la Comisión, quienes, tal y como destaca el Proyecto de Revisión del TUE presentado, en el marco de la CIG, por la Presidencia irlandesa el 5 de diciembre de 1996, mantendrán la cooperación oportuna a tal fin¹. Mejorar esta acción exterior, objetivo que se persigue en la actual Conferencia Intergubernamental, entraña, necesariamente, incrementar también la eficacia de la Política de cooperación al desarrollo.

Este objetivo, a su vez, precisa el establecer mecanismos de coordinación y de coherencia entre esta última Política y las dimensiones exteriores de diversas Políticas comunitarias, como pueden ser, la Política Agrícola Común, la Política Común de la Pesca, la Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico o la Política del Medio Ambiente. Un enfoque global y común de los problemas de desarrollo que supere el estricto marco de la Política de cooperación al desarrollo, exige, también, de la articulación entre estas Políticas comunitarias y las Políticas intergubernamentales, y entre todas ellas y las políticas nacionales de cooperación al desarrollo de los Estados miembros. Sólo así se podría definir una estrategia europea frente a la los PVD alcanzando un efecto de "masa crítica" que elimine la actual dispersión de la ayuda y de este modo contribuir, asimismo, al fortalecimiento de la acción exterior de la Unión Europea en su conjunto y a su percepción, por los terceros países, como una real entidad política.

Este enfoque global no es, ni mucho menos, fruto de los actuales debates en la CIG donde sólo tangencialmente se abordan estas cuestiones, sino que se sustenta en el propio TUE, donde al definirse la estrategia comunitaria en materia de cooperación al desarrollo la va a apoyar sobre dos grandes criterios: uno, el de la **complementariedad**

¹ Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros: *Presente y futuro de la Unión Europea. Adaptar la Unión Europea en beneficio de sus pueblos y prepararla para el futuro*. Líneas generales del Proyecto de revisión de los Tratados, CONF 2500/96, Bruselas, 5 de diciembre de 1996.

y otro el de la **articulación**. En efecto, el Tratado CE define la Política de cooperación al desarrollo como una política comunitaria "**complementaria** de las llevadas a cabo por los Estados miembros" (**artículo 130 U del TCE**) y articulada al resto de las políticas comunes que aplique la Comunidad (**artículo 130 V del TCE**).

A través de estos dos criterios se pretende hacer frente a **tres déficits** que los negociadores del Tratado de Maastricht habían identificado en la cooperación comunitaria para el desarrollo y que provocaban la perjudicial dispersión de los esfuerzos en favor del desarrollo de los Estados miembros y de la propia Comunidad y su menor proyección e incidencia sobre la escena internacional. Estos obstáculos estaban y están constituidos por:

-el **déficit de coordinación** entre las políticas nacionales y comunitarias de cooperación para el desarrollo;

-el **déficit de articulación o de cohesión** entre las políticas de cooperación y otras políticas comunitarias u otros aspectos del proceso de integración comunitario;

-y el **déficit de expresión y de impulso europeo** en los foros internacionales y ante los demás suministradores de fondos²

Pues bien, el objetivo perseguido con este trabajo es el de presentar los criterios antes mencionados y valorar su alcance desde la perspectiva del actual proceso de revisión del Tratado de la Unión Europea.

1. LA COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LA POLÍTICA COMUNITARIA Y LAS POLÍTICAS NACIONALES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Una de las razones que explican la escasa incidencia real de la ayuda comunitaria al desarrollo es su falta de coordinación con las ayudas nacionales al desarrollo de los Estados miembros. Esta coordinación entre las Instituciones comunitarias y los Estados miembros tanto en el diseño como en el seguimiento de las intervenciones, a pesar de ser considerada como una condición indispensable para la eficacia de la ayuda, no ha alcanzado un nivel suficiente como para ofrecer la imagen de una ayuda comunitaria dotada de un marco político concertado, coherente y eficaz. La regla general ha sido, al contrario, la de la dispersión y no la coordinación de las políticas.

Pues bien, el Tratado CE intenta introducir paliativos a estas deficiencias, así y por lo que se refiere al déficit de coordinación su **artículo 130 X** establece 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 en su artículo 130 U, el Tratado CE, precisa que la Política de cooperación es "**complementaria** de las llevadas a cabo por los Estados miembros"

² Estos déficits han sido examinados detenidamente por la Comisión en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre "*La Política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000*", SEC (92) 915 final, Bruselas, 15 de mayo de 1992.

Parten estas disposiciones de una doble constatación: la evidente existencia, por un lado, de unas políticas nacionales de cooperación al desarrollo en tanto que poderosos instrumentos de actuación internacional de los Estados miembros, que al contribuir a forjar la identidad internacional de los mismos explica el por qué provoca su control o coordinación por un poder ajeno tan manifiestas resistencias. Y, por otro lado, el dato irrefutable de que estas políticas nacionales individualmente consideradas no alcanzan la operatividad que lograrían si se complementasen con la Política comunitaria en este ámbito, pues ello permitiría reducir el fenómeno tan perjudicial de la dispersión de la ayuda que actualmente existe.

Por lo que se refiere, de manera particular, a la aplicación práctica de este criterio, hay que destacar la dificultad derivada del hecho de que esta coordinación, hoy por hoy, funciona esencialmente en una sola dirección: Comunidad-Estados miembros. De este modo, es excepcional que los Estados miembros expongan en el Consejo sus políticas de ayudas nacionales bilaterales; este "déficit de información"³ constituye uno de los problemas mayores de la Política estudiada y sobre el que la CIG está corriendo un velo de silencio, a pesar de algunas manifestaciones bastante vagas destacando la necesidad de organizar, mediante los mecanismos oportunos, una auténtica convergencia entre las políticas de los Estados miembros y la de la Comunidad en aquellos ámbitos respecto de los que exista una competencia compartida, como es el del desarrollo⁴.

No obstante, y a pesar de tal realidad, hay también que mencionar ciertas actuaciones recientes inspiradas en la preocupación de complementaridad y de coordinación entre las distintas acciones en favor del desarrollo desplegadas por la CE a través de diferentes instrumentos y las llevadas a cabo o fomentadas por los Estados miembros en el marco de sus políticas nacionales de cooperación. Un intento, concreto, en este sentido es el iniciado con el Reglamento (CE) n° 2258/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 sobre acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en desarrollo⁵, que pretende que la ayuda por lo que respecta a aquellos países en desarrollo que han sufrido graves destrucciones como consecuencia de períodos de guerra, de problemas civiles o de desastres naturales, se **conciba y aplique mediante una estrecha coordinación entre la Comisión y los Estados miembros**⁶.

Las operaciones que se prevén, en este Reglamento, estarán abiertas a la participación coordinada de Organizaciones internacionales y regionales, Organizaciones no gubernamentales, administraciones y organismos públicos nacionales, provinciales y locales y las organizaciones de base comunitaria, las instituciones y operadores públicos o privados. Previéndose, al respecto, ciertos mecanismos para garantizar la coherencia, complementaridad y eficacia óptima de dichas acciones. En estos mecanismos, parece ser que la iniciativa la va a tener la

³ BOIXAREU, A.: "Perspectivas de la CIG 96. El Informe del Grupo de Reflexión", *Gaceta Jurídica de la C.E.*, n°25, 1996, p.101.

⁴ Por ejemplo, *Dictamen de la Comisión. Reforzar la unión política y preparar la ampliación*, Luxemburgo, 1996, p.16.

⁵ DOCE, n°L 306, de 20 de noviembre de 1996, p.1.

⁶ Esta ayuda, que se concibe como prioritaria, se sustenta financieramente en las líneas del Presupuesto: B7-3210, programa de rehabilitación en África Austral; y, B7-6410, acciones de rehabilitación y reconstrucción en favor de los países en vías de desarrollo. Los países beneficiarios de estas acciones serán los países de África, del Caribe y del Pacífico, los países del Mediterráneo, los países de América Latina y de Asia, así como los países en desarrollo del Cáucaso y de Asia Central. En particular, ya han sido seleccionados países como: Angola, Liberia, Haití, Somalia, Países de los Grandes Lagos, Guatemala, Salvador, Camboya, Afganistán, Georgia, Armenia y Azerbaijón.

Comisión que podrá tomar una serie de medidas y entre ellas⁷: -la creación de un sistema de intercambio y análisis sistemático de información sobre las acciones financiadas o cuya financiación esté prevista por la Comunidad y los Estados miembros; -la coordinancia en el lugar de realización de las acciones, mediante reuniones regulares e intercambios de información entre los representantes de la Comisión y de los Estados miembros en el país beneficiario. Además, se prevé, que la Comisión, en contacto con los Estados miembros podrá adoptar las iniciativas necesarias para una adecuada coordinación con los demás proveedores de fondos de que se trate, en especial con los del sistema de las Naciones Unidas.

En relación con estas medidas de coordinación me parece que sería de especial interés, a efectos de mejorar su coordinación y complementaridad, el que se potenciasen las relaciones entre las Delegaciones de la Comisión en los países beneficiados (en el caso de que estas últimas existieran⁸) y las representaciones diplomáticas de los Estados miembros en los mismos. Esta necesaria cooperación iría, además, en la línea de acercar las dimensiones política y económica de la acción exterior de la Unión Europea, que dada la situación de los Estados destinatarios de estas ayudas pueden estar en muchos casos solapadas, planteando problemas de titularidad, piénsese, para ilustrar estos propósitos, cómo el diálogo político con un Estado ACP supera con creces, muchas veces, la Política de cooperación al desarrollo y entra de lleno en el ámbito de la PESC. Por lo demás, tal colaboración no iría contra el espíritu del artículo J.6 del TUE sino que, en nuestra opinión, podría verse justificada precisamente por el mismo⁹. Que duda cabe que, además, esta colaboración se vería facilitada por el reconocimiento de una Personalidad jurídica internacional a la UE, en la línea avanzada por el Proyecto irlandés de revisión del TUE, donde se propone un nuevo artículo combinación de los actuales 210 y 228 del Tratado CE.

Cabe recordar, en apoyo de esta cooperación y en conexión con lo que vengo apuntando, que las delegaciones de la Comisión en los países ACP participan ya, respecto del país en el que están establecidas, en la gestión de los recursos financieros

⁷ La Comisión, no obstante, según establece el art.7 del Reglamento estudiado, estará asistida por un Comité geográfico, disponiéndose en relación con ello que "El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las medidas que deban tomarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá determinar en función de la urgencia de la cuestión de que se trate. El dictamen se emitirá según la mayoría prevista en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado para adoptar aquellas decisiones que el Consejo deba tomar a propuesta de la Comisión. Con motivo de la votación en el Comité, los votos de los representantes de los Estados miembros se ponderarán de la manera definida en el artículo anteriormente citado. El presidente no tomará parte en la votación.

La Comisión adoptará las medidas previstas cuando éstas sean conformes al dictamen del Comité.

Cuando las medidas previstas no sean conformes al dictamen del Comité o en caso de ausencia de dictamen, la Comisión someterá sin demora al Consejo una propuesta relativa las medidas que deban tomarse. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada.

Si transcurrido un plazo de un mes a partir del momento en que la propuesta se haya sometido al consejo, éste no se hubiere pronunciado, la Comisión adoptará las medidas propuestas".

⁸ La Comisión ha establecido una red de delegaciones, representaciones y oficinas en más de 110 Estados y Organizaciones internacionales, véase, *Répertoire des délégations de la Commission des Communautés européennes et des bureaux dans la Communauté*, Bruxelles, 1992.

⁹ A tenor de lo dispuesto en este artículo "Las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión en los terceros países y en las Conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las Organizaciones internacionales, cooperarán para garantizar el respeto y la ejecución de las posiciones comunes y de las acciones comunes adoptadas por el Consejo.

Intensificarán su cooperación intercambiando información, procediendo a valoraciones comunes y contribuyendo a la ejecución de las disposiciones contempladas en el artículo 8C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

y de la asistencia técnica aportada por la Comunidad, y financiada tanto por el FED como por el presupuesto comunitario (en el caso, por ejemplo, de la ayuda alimentaria)¹⁰.

Otra manifestación concreta y reciente de la aplicación del criterio de complementariedad entre la Política comunitaria de cooperación al desarrollo y las políticas nacionales de los Estados miembros en este ámbito, la encontramos en el **Reglamento (CE) n°2259/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la cooperación al desarrollo con Sudáfrica**¹¹, destinado a fijar las normas de gestión de los recursos destinados por la Comunidad en apoyo del Programa Sudafricano para la Reconstrucción y el Desarrollo, y donde se autoriza expresamente a la Comisión -para facilitar la coherencia y la complementariedad prevista por el Tratado y con objeto de conseguir un máximo de eficacia de la ayuda- a que adopte todas las medidas de coordinación necesarias, especialmente:

-la instauración de un sistema de intercambio sistemático de información sobre las acciones financiadas o cuya financiación esté prevista por la Comunidad y los Estados miembros;

-la coordinación en el lugar de ejecución de las acciones mediante reuniones periódicas e intercambios de información entre los representantes de la Comisión y de los Estados miembros en el país beneficiario de la ayuda.

Además, la Comisión, en contacto con los Estados miembros, podrá tomar las iniciativas necesarias para garantizar una coordinación adecuada con los demás proveedores de fondos interesados¹².

¹⁰ En efecto, como tuve la ocasión de señalar en un anterior trabajo "Para poder optar a la ayuda comunitaria los Estados beneficiarios deben elaborar unos programas indicativos en los que hacen constar cuales son sus objetivos y prioridades de desarrollo. Estos programas son objeto de un intercambio de pareceres entre el Estado ACP y la Comunidad. Pues bien, es en este marco donde se despliega prioritariamente la labor de la delegación. En este sentido, el delegado recibirá las instrucciones necesarias y las competencias para facilitar y acelerar la preparación, examen y ejecución de los proyectos y programas, así como el apoyo necesario para tal fin. Con esta finalidad, y en colaboración estrecha con el ordenador de pagos nacional, va a desempeñar una serie de importantes funciones, por ejemplo, participará y ofrecerá asistencia en la preparación de proyectos y programas y en la negociación de contratos de asistencia técnica. Participará, también, en el examen de proyectos y programas, en la preparación de la documentación de las licitaciones, en la preparación de las propuestas. Le corresponde, asimismo, el aprobar las propuestas de adjudicación de contratos presentadas por el ordenador de pagos nacional. Se asegurará de que los proyectos y programas financiados con recursos del FED se ejecutan correctamente desde el punto de vista financiero y técnico, e informará a las autoridades nacionales de las actividades comunitarias que puedan presentar un interés directo para la cooperación entre la CE y los Estados ACP. Finalmente participará en la realización de los pagos de estos proyectos. Para hacer frente a estas funciones es necesario que las delegaciones cuenten con personal especializado en el terreno de la cooperación para el desarrollo (consejeros económicos, consejeros en desarrollo rural, ingenieros, agrónomos, etc.), de ahí el contraste que presentan, en este aspecto, con las delegaciones establecidas en otros Estados que no sean ACP", SOBRINO HEREDIA, J.M.: "La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad Europea", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, pp.525-526.

¹¹ DOCE, n° L 306, 28 de noviembre de 1996, p.5

¹² Según establece el artículo 7 del Reglamento examinado "1. Corresponde a la Comisión la tramitación, aprobación y gestión de las acciones a que se refiere el presente Reglamento, conforme a los procedimientos presupuestarios o de otro tipo vigentes, ateniéndose particularmente a los procedimientos previstos en el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas. 2. Con objeto de garantizar la transparencia y la consecución de los objetivos a que se refiere el apartado 6 del artículo 4, la Comisión comunicará a los Estados miembros y a los representantes de éstos que se hallen *in situ* las fichas de identificación de los proyectos, una vez tomada la decisión de proceder a su tramitación, La Comisión actualizará con posterioridad dichas fichas de identificación y lo comunicará a los Estados miembros".

Esta complementariedad 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 ha de concentrarse siempre 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 y, por tanto, dicha concentración sólo debería producirse cuando así lo exigieran criterios de necesidad y eficacia.

2. LA ARTICULACIÓN ENTRE LA POLÍTICA COMUNITARIA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LAS RESTANTES POLÍTICAS COMUNITARIAS E INTERGUBERNAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

a) La articulación entre la Política de cooperación al desarrollo y las restantes Políticas comunitarias

Para hacer frente en mejores condiciones a los retos que engendran las nuevas interdependencias entre países industrializados y países en desarrollo¹³, es necesario lograr la articulación entre la Política de cooperación al desarrollo y otras Políticas comunitarias cuyas dimensiones internacionales pueden tener una incidencia sobre la economía de los Países subdesarrollados.

Refiriéndose, precisamente, al déficit de articulación, el Tratado CE, en su artículo 130 V, insta a la Comunidad a que tenga en cuenta: "los objetivos contemplados en el artículo 130U en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo".

Con ello, esta disposición reconoce que 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, muy especialmente, la PAC, la Política común de la pesca y la Política comercial común (aunque también sería aplicable a otras políticas comunitarias como I+D o Medio Ambiente) y la política de cooperación, teniendo, de este modo, plenamente en cuenta las implicaciones positivas y/o negativas de dichas políticas sobre los PVD.

Estas exigencias de articulación se han hecho aún más acuciantes como consecuencia de los avances de la integración comunitaria. En efecto, el establecimiento del mercado interior, la creación de la Unión económica y monetaria refuerzan el protagonismo de la Comunidad en las relaciones económicas internacionales y su papel de principal mercado para la mayoría de los Estados subdesarrollados, repercutiendo sus decisiones internas sobre las Políticas comunitarias de forma considerable sobre las economías y las estrategias de los PVD¹⁴. De este modo, las citadas exigencias se van a dar, no solo, en relación con las Políticas

¹³ Como resume la Comisión, a las interdependencias ya existentes: comercio, inversiones y deuda, se añaden dimensiones políticas (las tensiones y guerras entre países del tercer mundo y su inestabilidad política interna afectan a los países industrializados) y los problemas relacionados con el medio ambiente y los movimientos de población (migraciones, sida, droga)

¹⁴ Sobre este particular véase, FEUER, G. dir.: *Les Etats ACP face au Marché unique européen*, Paris, 1994.

intergubernamentales, sino también dentro del propio pilar comunitario donde se percibe la necesidad de garantizar la articulación entre la Política de cooperación para el desarrollo y las restantes políticas comunitarias cuya dimensión exterior puede tener, pues, amplias repercusiones en la economía de los PVD.

Así, que duda cabe, que la cooperación para el desarrollo está estrechamente relacionada con las dimensiones internacionales de la **Política comercial común** -más aún si su alcance se refuerza como deja traslucir la CIG¹⁵-, como muestran algunos de los ejemplos que a continuación se señalan:

Ciertamente la liberalización y la globalización de los intercambios comerciales, auspiciado por la OMC de la que la Comunidad Europea es parte (y, por consiguiente, en pleno ejercicio de sus competencias comerciales internacionales), ha propiciado una **erosión de las preferencias arancelarias** en el comercio ACP-CE, deterioro que ha denunciado reiteradamente la Asamblea Paritaria ACP-CE¹⁶ y es examinado con detenimiento por la Comisión en su Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP al alba del Siglo XXI, de 20 de noviembre de 1996¹⁷. En este sentido, la Europa comunitaria, lejos de una fortaleza comercial se presenta, todo al contrario --con sus ventajas e inconvenientes-- y cada vez más, como un mercado relativamente abierto y, por consiguiente, de más difícil acceso para los países menos competitivos que difícilmente, en este contexto, podrán seguir escudándose en un trato diferenciado y más favorable como el que hasta ahora están disfrutando. En efecto, este nuevo escenario internacional, con sus mecanismos de control más perfeccionados, alterará profundamente las relaciones preferenciales CE-Países en desarrollo en su dimensión comercial, al ser los terceros Estados (otros PVD, Estados Unidos...) cada vez más reacios a admitir tales tratos.

Otras consecuencias, también negativas, para el desarrollo de las mencionadas relaciones comerciales CE-PVD derivan de otra actuación de la CE en el marco de su Política comercial exterior, es el caso representado por la ampliación de las disposiciones comerciales preferenciales, no recíprocas, en favor de la generalidad de los PVD mediante un sistema de graduación de derechos preferenciales arancelarios que afectan no sólo a productos industriales sino, también ahora, a productos agrícolas como refleja el Reglamento (CE) n°125/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 relativo a la aplicación de un plan plurianual de preferencias arancelarias generalizadas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1996 y el 30 de junio de 1999 a determinados productos agrícolas originarios de países en vías de desarrollo¹⁸. Este mecanismo preferencial no atenta, como es de suponer, contra la solidez de determinados sectores o productos de la agricultura comunitaria que se ven debidamente protegidos contra las importaciones excesivas y garantizados por un doble

¹⁵ El Documento de la Presidencia irlandesa incorpora un artículo 113 bis destinado a ampliar la competencia exterior en los ámbitos de los servicios, la propiedad intelectual y la inversión extranjera directa.

¹⁶ Por ejemplo, Resolución de la Asamblea Paritaria ACP-CE, de 22 de marzo de 1996, DOCE, C254, 2.9.96, p.64.

¹⁷ *Commission Européenne: Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème Siècle*, Bruxelles, 20 novembre 1996.

¹⁸ La admisión al beneficio de uno de los regímenes preferentes instaurados en el Reglamento examinado está subordinada al respeto de la definición del origen del producto. Las variaciones que puede introducir la CE unilateralmente en la definición del origen pueden tener repercusiones muy importantes sobre la economía de los PVD. Se trata de una cuestión muy compleja, p.e., el algodón cosechado en Chad pero hilado en Suiza qué origen tiene, o, los peces pescados en aguas ACP por un navío factoría japones e importado en la CE qué origen tienen, etc.

mecanismo de modulación de los márgenes arancelarios preferentes y, en caso de urgencia, de cláusula de salvaguardia.

Otras medidas comerciales exteriores, como las medidas antidumping o antisubvención, pueden también repercutir considerablemente sobre la economía de los países no desarrollados, sobre todo respecto de aquellos que se encuentran en una fase intermedia de desarrollo; máxime si se añaden al dumping económico nuevas dimensiones como la social o la ecológica. En todos estos casos, el margen de discrecionalidad de las autoridades comunitarias --como ha reconocido el TJCE en reiterada jurisprudencia-- es bastante amplio, puesto que se trata de acciones por esencia unilaterales.

En relación con lo que vengo señalando, y a efectos meramente ilustrativos, piénsese en algunos ejemplos que nos trae la actualidad más reciente de **medidas comerciales comunitarias internas con graves repercusiones sobre el desarrollo de los PVD**: así cabe, por ejemplo, destacar las repercusiones de la propuesta de la Comisión de modificación de la **directiva "chocolate"** (Directiva 73/241/CEE) por lo que se refiere a la disminución del porcentaje de manteca de cacao que debe tener este producto y las importantes repercusiones que tal medida podría llegar a tener para los PVD productores de cacao¹⁹; o en la reforma de la **organización común del mercado de los plátanos** (establecida por el Reglamento (CE) n°404/93), organización que en estos momentos es objeto de examen por un panel OMC solicitado por cuatro países de America Latina.

Esta última controversia es muy sintomática de los nuevos vientos que recorren el comercio internacional y que ponen en peligro el régimen preferencial del que, hoy por hoy, aún disfrutan los socios comerciales no desarrollados de la Comunidad. Recordemos, al respecto, cómo el mencionado Reglamento (CEE) n°404/93 establece, a partir del 1 de julio de 1993, las bases de una libre circulación de plátanos entre los Estados miembros, así como un régimen común de importaciones respecto a los países terceros que sustituye a los distintos regímenes nacionales hasta entonces existentes. En él se fija un contingente arancelario, así como unas normas específicas relativas al reparto de dicho contingente. Como señala el Reglamento controvertido, "la nueva organización común de mercados ha de permitir que tanto los plátanos producidos en la Comunidad como los originarios de los Estados ACP que son abastecedores tradicionales de ésta tengan salida al mercado comunitario proporcionando unos ingresos adecuados a los productores, y a precios equitativos para los productores y consumidores". En otros términos, el Reglamento introduce un trato diferenciado favorable a los intereses de los productores de plátanos comunitarios y de plátanos ACP²⁰ frente a las importaciones de plátanos procedentes de otros países terceros suministradores.

Este sistema se recoge en el Título IV del Reglamento, donde precisamente se contienen las normas relativas a los intercambios con países terceros y se distingue entre plátanos comunitarios, plátanos ACP tradicionales, plátanos ACP no

¹⁹ Sobre esta cuestión, véase la contundente Resolución de la Asamblea Paritaria ACP-CE, de 22 de marzo de 1996, sobre "el uso de materias grasas vegetales distintas de la manteca de cacao en la elaboración de chocolate", DOCE, n°C254, 2.9.1996, p.58.

²⁰ Este trato favorable que beneficia a los plátanos procedentes de Estados ACP es el reflejo de las relaciones de cooperación para el desarrollo mantenidas por la Comunidad Europea con estos Estados y regida, actualmente, por el Cuarto Convenio ACP-CEE, firmado en Lomé el 15 de diciembre de 1989 (DO L 229, 1991/1). Y, por lo que se refiere concretamente a las importaciones de plátanos ACP, por su art. 168 y por el Protocolo n° 5 relativo a los plátanos, anexo al mismo.

tradicionales²¹ y plátanos de terceros países. El apartado 1 del artículo 18 del Reglamento prevé que "cada año se abrirá un contingente arancelario de 2 millones de toneladas/peso neto para las importaciones de plátanos de países terceros y de plátanos no tradicionales ACP. En el marco de este contingente arancelario, las importaciones de plátanos de países terceros se verán sometidas a un gravamen de 100 ecus por tonelada, y las importaciones de plátanos no tradicionales ACP estarán sometidas a un derecho arancelario cero". Fuera de este contingente, según se desprende del apartado 2 de la mencionada disposición, las importaciones de plátanos no tradicionales ACP estarán sometidas a un gravamen de 750 ECU por tonelada y las importaciones de plátanos de países terceros a un gravamen de 850 ECU por tonelada.

Finalmente, el Título V del Reglamento contiene unas "disposiciones generales, entre las que figura, en el artículo 21, la supresión del contingente anual de importación de plátanos exentos de derechos de aduana que le correspondía a Alemania en virtud del Protocolo anejo al Convenio de aplicación sobre la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad, previsto en el artículo 136 del Tratado CE.

Resulta patente que la organización de común de mercados en el sector de los plátanos, tal y como se concibe en las disposiciones mencionadas del Reglamento (CEE) nº404/93 --esto es, destinado a garantizar la existencia de una producción propia de la Comunidad y una regulación de las importaciones--, ha afectado considerablemente los intereses de los operadores económicos que importaban plátanos procedentes de terceros países, tanto por lo que se refiere a la cuota del mercado de este producto, como a los rendimientos que podrían obtener por las inversiones que han estado efectuando en instalaciones de transporte y de maduración²². Esto se ha concretado en la mencionada actuación de un grupo de Estados americanos ante los mecanismos de arreglo de controversias de la OMC, actuación tras la que se vislumbra la sombra de las grandes multinacionales del sector que, como Chiquita, Dole o Del Monte controlan el 65% del comercio de este producto y que con facilidad pueden abusar de tal posición.

Lo que parece fuera de discusión es que la supresión de la política preferencial de la UE tendrá efectos catastróficos sobre la economía de los ACP exportadores de plátanos y que su sustitución por un sistema de ayudas financieras no bastará para garantizarles el mantenimiento de sus exportaciones hacia Europa, y que en muchos de estos países, sobre todo los situados en el Caribe, hay escasas posibilidades de sustituir este producto por el cultivo de otros²³.

²¹ La distinción entre plátanos ACP tradicionales y plátanos ACP no tradicionales radica en que los primeros son plátanos importados de Estados ACP que exportan tradicionalmente plátanos a la Comunidad, cuando la importación se sitúa dentro de los límites cuantitativos fijados en un Anexo del Reglamento (la cantidad global de estas importaciones es de 857.700 toneladas). Los plátanos ACP tradicionales pueden importarse libres de derechos de aduana. En cambio, un contingente arancelario se abre para la importación de plátanos de países terceros y de plátanos ACP no tradicionales.

²² En este sentido, véanse las Conclusiones del Abogado General C. Gulmann, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. 1994, p.I, p.4980 (esp.p.5005).

²³ Como es conocido, el Informe provisional comunicado por el Panel "Bananas" de la OMC el 18.3.1997 a los representantes de la UE, de los Estados Unidos y de los cuatro países latinoamericanos (Méjico, Guatemala, Honduras y Ecuador), parece ser desfavorable a las tesis de la UE. Las autoridades comunitarias esperan ahora el Informe definitivo que será transmitido al organismo de arreglo de controversias de la OMC que deberá tomar una decisión a lo largo del verano del 97. Esta decisión puede, a su vez, ser apelada, de manera que hasta finales del año 97 no parece que vaya a haber una decisión definitiva. Si esta decisión se produce y si es contraria a la UE, ésta debería adaptar su régimen de importación de bananas a los compromisos adoptados en el marco de la OMC. Sobre este particular véase: *Agence Europe*, nº6966, 1.5.1997, p.10.

Otro aspecto conectado a la mencionada Política y que puede ocasionar serias perturbaciones a las exportaciones de los PVD con destino en la Unión Europea, proceden del **proceso de armonización de normas técnicas y fitosanitarias** que han acompañado el **establecimiento del Mercado interior** y que pueden dificultar el acceso a dicho mercado europeo de las exportaciones de los PVD, éste sería el caso representado, por ejemplo, por las directivas de armonización en materia de control veterinario respecto de las carnes, o la directiva "pesticida" referida a las frutas y legumbres, o, para acabar, las directivas sobre el acondicionamiento y comercialización de pescados y crustáceos. En estos últimos supuestos sólo una ayuda técnica y financiera que permitiera a los PVD productores llegar a esta fase de normalización técnica y fitosanitaria podría evitar que las medidas descritas se constituyeran en unas medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas.

Otro supuesto que muestra la importancia que puede alcanzar la articulación entre la Política de Cooperación al Desarrollo y las restantes Políticas comunitarias es, sin duda, el representado por la **Política comunitaria del Medio Ambiente** y, al respecto, cabe constatar, en primer lugar, una importante evolución en las relaciones entre ambas Políticas; de este modo, es bien conocido cómo tradicionalmente se venía considerando que desarrollo y respeto del medio ambiente eran en los PVD dos aspectos o necesidades a menudo contradictorios y que el crecimiento económico suponía un sacrificio del entorno ecológico, sacrificio que debía asumirse y que todo lo más debía tratar de evitarse por los Países industrializados considerados como los mayores culpables del deterioro medioambiental. Esta perspectiva, sin desaparecer, está paulatinamente cambiando, así en la actualidad se defiende, tal y como precisa el artículo 130 R, 11 y 41 del TUE, que los programas de desarrollo deben contener una evaluación de su impacto en el entorno medioambiental, preocupación que también es recogida en los artículos 33 a 41 del Convenio de Lomé IV²⁴, donde se afirma que la protección y valoración del medio ambiente y de los recursos naturales, el cese de la degradación del capital de bienes raíces y forestal, el restablecimiento de los equilibrios ecológicos y la salvaguarda de los recursos naturales, así como su explotación racional serán objetivos fundamentales que los Estados ACP interesados se esforzarán por alcanzar con el apoyo de la Comunidad, con vistas a mejorar de inmediato las condiciones de vida de sus poblaciones y de salvaguardar las de las generaciones venideras²⁵. La incorporación de esta dimensión medioambiental en la cooperación para el desarrollo viene a introducir una cierta condicionalidad en la misma que, en casos extremos, podría desembocar, en el establecimiento de derechos antidumping medioambientales en las relaciones comerciales con los PVD cubiertas por los Acuerdos de cooperación al desarrollo.

En relación con esta preocupación por el medio ambiente cabe reseñar, en segundo lugar, cómo en los debates que acompañan a la CIG se ha sugerido diversas propuestas, entre ellas las de incorporar en el Tratado los acuerdos de la Conferencia de Río, de manera que las Políticas comunitarias se orienten hacia un modelo de desarrollo sostenible; así, debería figurar éste entre los objetivos de la PCD, o de la PAC, y,

²⁴ Sobre la imbricación cooperación al desarrollo-políticas medioambientales, véase, el análisis contenido en la Resolución de la Asamblea Paritaria ACP-UE, relativa al desarrollo sostenible, de 17 de febrero de 1994, DOCE, n°C 167, 20.6.94, p.26.

²⁵ La revisión operada en Mauricio el 4 de noviembre de 1996 al Convenio de Lomé IV, introduce un nuevo Protocolo inspirado también en esta preocupación medioambiental. En efecto el Protocolo n°10 sobre la gestión sostenible de los recursos forestales se inspira de los principios del medio ambiente y el desarrollo contenidos en la Declaración de Río, en el Acuerdo Marco de las N.U. sobre los cambios climáticos y los Convenios sobre biodiversidad y desertización.

además, los acuerdos deberían incluir, también, una valoración del impacto medio ambiental. Se trataría, en suma, y desde esta perspectiva, de enfrentarse a los nuevos problemas ambientales a escala planetaria (efecto invernadero y cambio climático, deterioro de la capa de ozono, "turismo" de los residuos) que han puesto de relieve la necesidad de tener más presentes las preocupaciones por el medio ambiente en las estrategias de desarrollo. Se es perfectamente consciente de la necesidad de colaborar para que los PVD hallen respuesta a problemas tan globales como el avance de la desertificación, el empobrecimiento de los suelos, la disminución de los recursos hídricos y las consecuencias ecológicas de la explotación de los bosques tropicales, especialmente desde el punto de vista de la protección de la biodiversidad.

Otra Política comunitaria cuya realización puede tener incidencia en la situación de los PVD es, sin duda, la **Política comunitaria de Investigación y Desarrollo Tecnológico**, recogida en el Título XV del Tratado CE (arts.130F a 130P). Esta Política, coordinada con las Políticas nacionales de los Estados miembros (art.130H) y articulada con las restantes Políticas comunitarias (Cuarto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, 1994-1998), no sólo pretende mejorar la competitividad internacional de los productos y servicios europeos, sino que también la creación de un "espacio científico europeo" puede tener repercusiones beneficiosas sobre los terceros países no desarrollados, a través de una transferencia de tecnología y de la colaboración en los planes científicos de estos países, cooperación, que por lo demás, aparece expresamente prevista en el artículo 130 M. Existe, obvio es decirlo, una urgente necesidad de facilitar la transferencia de tecnología a todos los niveles desde los Países desarrollados a los subdesarrollados con el fin de permitir a estos últimos adquirir una base científica nacional adecuada.

Ejemplo de esta cooperación es el Programa "Ciencia y tecnología al servicio del desarrollo", con el que la Comunidad pretende intensificar las investigaciones efectuadas en los Estados Miembros a favor de los PVD y estimular la investigación en estos Países. Esta Investigación está abierta a todos los PVD, tanto los asociados como los que no lo son²⁶. Esta articulación podría ser relativamente factible en relación con una serie de instrumentos de cooperación sustentados en unas líneas presupuestarias temáticas, como son las referidas a la desertificación²⁷, la lucha contra el SIDA, etc. Ambitos donde la acción conjugada de la Política de cooperación al desarrollo y de I+D podría ser extremadamente fructífera. Pero, también, esta necesaria articulación se precisa respecto a las Políticas tradicionales de la Comunidad, como es el caso de la Política de Lomé, como refleja el Convenio de Lomé IV, cuando al identificar los ámbitos de la cooperación ACP-CE, destaca el de la comunicación y la informática (arts.132 a 134), áreas hoy en día de actualidad como consecuencia de los avances tecnológicos, como muestra el espectacular desarrollo de las comunicaciones via INTERNET; pues bien, aquí se hace preciso conjugar los esfuerzos de la Comunidad Europea con objeto de reforzar la capacidad de los Estados subdesarrollados en el ámbito de la informática y de la telemática, permitiendo a éstos adquirir e instalar

²⁶ Manifestaciones de esta actividad son, por citar algún ejemplo: - el Acuerdo de cooperación "Comunidad-COST" entre la CEE y terceros Estados de COST sobre once proyectos concertados en el ámbito de la ciencia y la tecnología de la alimentación (programa específico de investigación y desarrollo tecnológico "Flair"), DOCE, L85,31.3.92; - el Acuerdo de cooperación entre la CEE y terceros Estados COST sobre cinco proyectos concertados en el ámbito de la biotecnología (programa específico de investigación y de tecnología "Bridge"), DOCE, L85, 31.3.92.

²⁷ Por ejemplo, la cooperación en este ámbito podría abarcar los medios de observación de la tierra por satélite en los campos de la meteorología y de la detección a distancia.

sistemas informáticos, desarrollar redes telemáticas eficaces, incluidas las relacionadas con la información financiera internacional, producir en un plazo determinado componentes y soportes lógicos informáticos y participar en las actividades internacionales en materia de tratamiento de datos y publicación de libros y revistas.

La **Política Común de la Pesca** es otra de las Políticas comunitarias que pueden influir notablemente en la economía de los países en vías de desarrollo. Esta incidencia se produce, esencial aunque no exclusivamente, a través de los Acuerdos de pesca, elemento central de esta Política y manifestación por excelencia de su dimensión internacional. Mediante estos acuerdos la Comunidad puede acceder a caladeros y poblaciones de peces necesarios para abastecer los mercados europeos y a cambio de estos derechos de pesca la Comunidad va a aportar unas contraprestaciones de distinta naturaleza (financieras, técnicas, de formación científica, ...) que pueden repercutir favorablemente en el desarrollo de estos países. Estos Acuerdos se sitúan en la encrucijada formada por el proceso de elaboración de una Política internacional común de la pesca y el proceso de afirmación de una Política comunitaria de cooperación para el desarrollo, alcanzando dentro de la variada tipología convencional pesquera comunitaria una clara individualidad al contener, junto a disposiciones que prevén la concesión de ventajas en interés mutuo, disposiciones complementarias con las que se pretende fomentar el desarrollo del sector pesquero en estos países desfavorecidos mediante una asistencia técnica, científica y financiera que posibilite una mejora de la dieta alimenticia de las poblaciones locales y reduzca la dependencia de las importaciones, asegurando la explotación de esta riqueza de manera que la participación extranjera sea estable, controlada, se adecue a los objetivos económicos del Estado costero y a las exigencias ecológicas de su ZEE, favorezca el empleo y la formación profesional, y sienta las bases para el desarrollo de una infraestructura pesquera autóctona. Estos convenios, que afectan a la generalidad de los ACP ribereños y a otros PVD ribereños no asociados, se configuran como unos **acuerdos de pesca y desarrollo** en los que se tiene en cuenta la disparidad efectiva de las partes y en los que las contraprestaciones pretenden reflejar esta realidad²⁸. Esta articulación: Política común de la pesca - Política de cooperación para el desarrollo, se consagra, por una parte, y de manera expresa en el Título III de la Segunda Parte de la Convención de Lomé IV (arts.58 a 68) dedicado al desarrollo de la pesca, y, por otra parte, en los propios Acuerdos de pesca, en cuyos preámbulos es frecuente una mención al "espíritu de Lomé" o la cooperación al desarrollo.

Del mismo modo, aunque a la inversa, la Política de cooperación al desarrollo -desde el prisma de la necesaria coherencia- debe formularse y ejecutarse de manera que contribuya, al mismo tiempo que a la consecución de sus fines primordiales (esencialmente la lucha contra la pobreza), al logro de los objetivos perseguidos por otras Políticas comunitarias (medio ambiente, seguridad, movimiento de población, etc).

En relación con esta cuestión de la articulación, el Parlamento Europeo ha insistido, en su documento de 13 de marzo de 1996 sobre la convocatoria de la CIG, en la necesidad de una mayor coherencia en las políticas e intervenciones de la UE, en particular, estima que la CIG debería velar por que se traduzca en una realidad, eventualmente a través de cláusulas constringentes, la obligación contenida en el art.130 V del TUE, para que se tenga en cuenta los efectos de las políticas interiores sobre los países del Sur.

²⁸ Sobre estos acuerdos ya he tenido la ocasión de pronunciarme en mi trabajo: SOBRINO HEREDIA, J.M.: "Acuerdos de pesca y desarrollo: referencia a la práctica convencional pesquera de la Comunidad Europea", *La Ley*, nº28, 1987, pp. 1 y ss.

b) La articulación entre la Política de cooperación al desarrollo y las Políticas intergubernamentales de la Unión Europea.

La articulación que propugna el TUE debe darse no sólo con las Políticas comunitarias sino también con **las Políticas intergubernamentales** previstas en el citado Tratado, 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 (Título VI).

En relación con ello, cabe recordar a título eliminar cómo desde siempre la Política de cooperación al desarrollo le ha servido a la Comunidad Europea de vehículo de proyección internacional, tanto en sus relaciones bilaterales, como en las 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, reafirmando, qué duda cabe, su presencia en la vida internacional y su protagonismo en los foros internacionales²⁹.

La acción de la Unión Europea en el ámbito exterior, tal y como veíamos, se articula en dos grados apartados: el ámbito tradicional de las relaciones exteriores económicas, que es competencia de la CE, y el nuevo ámbito de las relaciones políticas y de seguridad la PESC, de naturaleza intergubernamental. El Consejo y la Comisión tienen la responsabilidad de garantizar la coherencia del conjunto de esta acción exterior, en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, seguridad, economía y desarrollo, de cuya realización se encargan dichas instituciones, cada cual conforme a sus competencias (art.C del TUE)³⁰.

La estrecha relación entre ambas vertientes y en concreto entre la PESC y la cooperación al desarrollo explican la razón por la que, en los primeros borradores de esta última Política elaborados con ocasión de la Conferencia intergubernamental que precedió a la adopción en Maastricht del TUE, se pensara conectarla con la Política exterior y de seguridad común. Y si bien tal solución no se retuvo al final, hay en cambio algunos indicios que favorecen esta conexión a lo largo del Tratado. Así en sus disposiciones comunes, por ejemplo, en el artículo C, 21, o en el artículo B, 21, como un elemento más de la identidad de la Unión en el ámbito internacional. Por lo demás se pueden identificar ciertas vías de contacto tanto en el plano institucional como en el de los objetivos, a saber: defensa de los valores comunes y de los intereses fundamentales, fomento de la cooperación internacional, desarrollo y consolidación de la democracia,

²⁹ Dentro de esta preocupación se puede localizar la propuesta de la Asamblea Paritaria ACP-UE de integrar las medidas de prevención de conflictos en la ayuda al desarrollo. Véase, en este sentido, su Resolución sobre la prevención de los conflictos en África, de 28 de septiembre de 1995, DOCE, n^oc 61, p. 68.

³⁰ Como se recoge en el Documento del Grupo de Reflexión presentado el 5 de diciembre de 1995, "Los profundos cambios acaecidos en Europa al término de la guerra fría han modificado radicalmente el escenario de las relaciones internacionales hasta entonces vigente en el mundo. La amenaza que planteaban los bloques antagonistas ha desaparecido, dando lugar a un nuevo reparto de los papeles de los principales actores de la escena política internacional y una situación globalmente más segura, pero también más inestable. La Unión Europea debe asumir las responsabilidades que le son propias ante los nuevos desafíos que se le presentan. Ello exige que la Unión se dote de los medios adecuados para una acción exterior más eficaz y coordinada". Grupo de Reflexión: "Informe de 5 de diciembre de 1995", *Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental, Vol.I Textos oficiales de las Instituciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, 1995, p.209.

del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales (art. J, 1-21) y cohesión en la coordinación de las relaciones internacionales (arts. J,1-41 y J,2).

Con respecto a la **cuestión de la seguridad común**, parece claro que la cooperación al desarrollo constituye uno de los elementos básicos de una 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.

Esta exigencia de articulación entre la PESC y la cooperación al desarrollo localizada en un "pilar comunitario" ha sido defendida por el Parlamento Europeo en su resolución sobre el funcionamiento del TUE en la perspectiva de la CIG de 1996, de 17 de mayo de 1995, al afirmar textualmente que "Debería haber una política exterior de la Unión Europea más eficaz en el marco del pilar comunitario, que integre la política comercial común, la política de cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y las cuestiones de política exterior y de seguridad común, y que aplique a nivel de la UE unas políticas de seguridad y defensa más definidas, con una estrategia común permanente dentro de las organizaciones internacionales responsables en la materia"³¹.

En conexión con ello el TUE prevé, como es bien sabido, entre los objetivos de la UE "la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común..." y crea nuevos instrumentos -acciones comunes y posiciones comunes-- para la realización de dicha política y mejorar la visibilidad de la Unión con respecto al mundo exterior. En este sentido, y en desarrollo de tal Política, el Consejo ha definido una serie de posiciones comunes, en su mayoría de naturaleza técnica, afectando a países con los que la CE mantiene relaciones convencionales de cooperación (por ejemplo, Burundi, Ruanda³²) y ha adoptado acciones comunes que, en algún caso, ha finalizado con la adopción de **sanciones económicas**, lo que es posible dado que se ha incluido en el TCE una base jurídica específica -el art.228 A- para fundamentar dichas sanciones económicas (por ejemplo, contra Haití³³, Sudán³⁴ o Níger³⁵) previstas en el marco de una acción común o una posición común definida en el contexto de la PESC, estas sanciones aparecen también contempladas en el art. 73 G, 11 del TCE, respecto a determinados ámbitos de la

³¹ P.E.: *Libro blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996. Vol.I Textos oficiales de las Instituciones de la Unión Europea*, Luxemburgo, 1996, p.226.

³² En el momento de la definición de la estrategia respecto a Ruanda, p.e., se planteó, en sede de PESC, la cuestión de si una posición común cuyo objetivo era elaborar un planteamiento global de la política de la Unión respecto a un tercer país puede tener en cuenta y mencionar todos los aspectos de las relaciones con dicho país respecto de los cuales la Comunidad tendría competencias para adoptar medidas concretas. Esta cuestión recibió una respuesta, condición en buena medida de la coherencia de la acción de la Unión, en forma de "instrucciones" para la aplicación del artículo J.2 del TUE, en donde se destacaba la necesidad del pleno respeto de las competencias de la Comunidad y de las atribuciones de la Comisión.

³³ P.e., Reglamento (CE) n° 1263/94 del consejo, de 30 de mayo de 1994, por el que se suspenden determinadas relaciones económicas y financieras con Haití (DO L 139, de 2 de junio de 1994, p.1).

³⁴ P.e., Decisión del Consejo 94/165/PESC sobre la posición común adoptada sobre la base del artículo J.2 del TUE relativa a la imposición de un embargo de armas, municiones y equipo militar contra Sudán, DO L 75, 17 de marzo de 1994.

³⁵ Las sanciones a este país, uno de los ejemplos más recientes, proceden de la condena por la UE del golpe de Estado militar de enero de 1996 y condujo a la suspensión de la ayuda al desarrollo destinada a Níger durante un período de seis meses. A medida que la situación evolucionaba en el interior de este país la UE fue examinando la posibilidad de levantar la sanción, reiniciando, finalmente, la ayuda interrumpida. *Agence Europe*, n°6933, de 13 de marzo de 1997, p.7.

cooperación³⁶. Además son muy abundantes las declaraciones políticas que han tenido como objeto alguna situación afectando a los PVD con los que la CE mantiene relaciones de cooperación al desarrollo³⁷. Para citar, finalmente, otro ámbito donde la PESC y la Política de cooperación al desarrollo aparecen estrechamente imbricadas, cabe referirse al tema tan actual, sobre todo como consecuencia de los repetidos enfrentamientos militares en el Centro de África, de la prevención de los conflictos; la interrelación entre ambas Políticas ha sido puesta de manifiesto con ocasión de la Conferencia Internacional sobre el papel de la Unión Europea en la prevención de los conflictos, desarrollada los 27 y 28 de febrero de 1997 en Amsterdam³⁸, también ha retenido la atención de la Comisión que, por un lado, ha elaborado una propuesta tendente a desarrollar una Política Europea de prevención y resolución de conflictos³⁹, y, por otro lado, ha puesto especial énfasis en la necesidad de elaborar una estrategia global que permita una intervención coordinada a nivel político y a nivel de cooperación al desarrollo⁴⁰.

Por lo que se refiere a la cooperación judicial y en asuntos de interior, hay que recordar cómo la Política de cooperación toca de cerca aspectos conectados con problemas como la lucha contra la droga⁴¹, las medidas contra los flujos de inmigrantes, las políticas de asilo, que constituyen, todas ellas, cuestiones relacionadas con la mencionada cooperación judicial y en asuntos de interior regulada en el Título VI del TUE. Muchas de las cuestiones que aborda afectan sensiblemente a la cooperación al desarrollo, pensemos, por ejemplo, régimen de extranjería⁴², asilo, controles en las fronteras, inmigración, lucha contra la delincuencia internacional, lucha contra el racismo y xenofobia, la explotación de la inmigración ilegal favorecida por las crecientes presiones migratorias, etc⁴³. Algunas de estas cuestiones cubren temas muy

³⁶ "Si, en los casos contemplados en el artículo 228 A, se considerare necesaria una acción de la Comunidad, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 228 A, podrá tomar las medidas urgentes que sean necesarias sobre movimiento de capitales y sobre pagos respecto de los terceros países de que se trate".

³⁷ Consejo de la Unión Europea: "Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea de 6 de abril de 1995", **Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental (Vol. I Textos oficiales de las Instituciones de la UE)**, Luxemburgo, 1996, pp.69-71.

³⁸ *Agence Europe*, n°6926, de 3-4 de marzo de 1997, p.3

³⁹ Commission Européenne: "**L'Union européenne et le problème de conflicts africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà**", SEC (96) 332.

⁴⁰ Commission Européenne: *Livre vert...*, cit., p.45.

⁴¹ La conexión de este grave problema con la Política de cooperación para el desarrollo se plasma de manera evidente en el Sistema de Preferencias Generalizadas que da un tratamiento particular a los Estados subdesarrollados que lucha por erradicar la producción y comercialización de la droga, así, el Reglamento (CE) n°1256/96 del Consejo, ya citado, en el apartado 15 de su exposición de motivos, considera que "los países comprometidos en programas efectivos de lucha contra la producción y tráfico de drogas deben poder seguir beneficiándose del régimen más favorable que ya les concedía el plan anterior; que estos países se beneficiarán como en el pasado de una franquicia de derechos, a condición de que no abandonen sus esfuerzos en la lucha contra la droga".

⁴² Recordemos, en relación con esta cuestión, que el TJCE en su sentencia de 24 de noviembre de 1977, Razanatsimba (65/77, Rec. p.2229), tuvo la ocasión de precisar que "La Convención ACP/CEE no tiene por objeto el asegurar la igualdad de trato entre los nacionales de un Estado ACP y los de un Estado miembro de la CEE". Según el Tribunal, la Convención exige, simplemente, que cada Estado miembro de la CE conceda a los trabajadores ACP que desarrollan legalmente una actividad un régimen caracterizado por la ausencia de discriminación con respecto a los nacionales de este Estado en lo que concierne a las condiciones de trabajo, de remuneración y las prestaciones de seguridad social directamente vinculadas al empleo.

⁴³ Podemos conectar, sin duda, las disposiciones contenidas en el Convenio Lomé IV y sus anexos relativa a los trabajadores y estudiantes ACP que residen en la UE, con decisiones adoptadas por la UE en

cercanos a las competencias comunitarias y otros, en cambio, son centrales para la soberanía de los Estados miembros, de ahí que se haya previsto pasarelas para una posible comunitarización de alguna de estas materias (art.K.9 del TUE y 100C del TCE)

La complementariedad entre la PESC y la dimensión exterior de las Políticas contenidas en el pilar comunitario sería el primer paso para lograr una verdadera articulación de la acción exterior de la Unión Europea. Se hace necesario una política coherente que integre la Política comercial común, la Política de cooperación al desarrollo, la ayuda humanitaria y las cuestiones de Política exterior y de seguridad común y CAJI.

El Grupo de reflexión en su informe de 5 de diciembre de 1995, destaca claramente la exigencia de complementariedad entre la PESC y las Relaciones exteriores económicas, afirmando textualmente que el mayor papel político que la UE debe tener en el mundo debería ser coherente con la proyección exterior económica que hoy ejerce como primer socio comercial y como primer donante de ayuda humanitaria.

La articulación que persigue el TUE entre políticas comunitarias puede construirse, en mi opinión, en torno a una serie de preocupaciones actualmente esenciales como son, por ejemplo, el medio ambiente, los movimientos de población, el sida, la deuda, la inserción de los PVD en el mercado mundial, etc, cuya problemática supera y solapa con creces los ámbitos de aplicación estricta de varias políticas comunes y también de las políticas bilaterales aplicadas por los Estados miembros⁴⁴. 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,31 del TUE) o en virtud de acuerdos internacionales. Esta, por lo demás, parece ser la filosofía que presidió la reciente sesión informal del Consejo de Desarrollo celebrada en Amsterdam el 1 de marzo de 1997, donde los quince Ministros y Secretarios de Estado encargado de la cooperación al desarrollo en los Estados miembros discutieron la manera de aplicar el criterio de coherencia en materia de seguridad alimentaria, prevención de conflictos, pesca y migración.

Como ilustración de esta orientación, cabe retener cómo la Comisión, al estar trabajando en el problema de la migración (SEC[91]1855), ha destacado la conveniencia 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 21 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".

El tercer obstáculo que identificaban los negociadores del Tratado para la correcta aplicación de la Política comunitaria que analizamos era el representado por la existencia de un **déficit de expresión y de impulso europeo**, guarda una estrecha relación con el problema de la articulación de la dimensión política y económica de la Unión Europea. Pues bien, en relación con ello, el **artículo 130 X del TUE** insta a la Comunidad y a sus Estados miembros a una mayor concertación en los foros

el marco de la CJAI, p.e., la Decisión n°94/795/JAI relativa a una acción común adoptada por el Consejo basándose en la letra b) del apartado 2 del artículo K.3 del TUE, sobre las facilidades del desplazamiento de estudiantes nacionales de terceros países que residen en un Estado miembro, DO L 327 de 19.12.1994.

⁴⁴ Sobre las repercusiones de estas cuestiones en las relaciones de cooperación al desarrollo, véase, por ejemplo, la Resolución de la Asamblea Paritaria ACP-UE sobre la situación de los trabajadores migrantes no comunitarios, de 28 de septiembre de 1995, DOCE, n°C 61, 29.2.96, p.74

internacionales. Esta concertación podría darse en los marcos de negociación económica internacional y en las instituciones económicas internacionales, fomentando una mayor representación de los PVD en dichos foros, impulsando la liberalización de los intercambios siempre sin perder de vista la particular situación de los países menos avanzados y el trato comercial desigual que esta situación justifica. También podría reducirse tal déficit 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).

El desarrollo de lo que precede pone en evidencia la ampliación creciente de los ámbitos de competencias compartidas entre la Comunidad y sus Estados miembros, esto hace necesario reafirmar la unidad de su representación internacional. Ahora bien, la práctica muestra cómo esta coordinación es insuficiente, en ciertos supuestos se ha conseguido llevar a cabo, así la Comunidad participa plenamente en la Comisión de desarrollo duradero de NU, por contra, se encuentran divergencias en la participación de la Comunidad en la FAO, como ilustra el contencioso relativo al acuerdo sobre el respeto de las medidas de conservación por los navíos que pescan en alta mar⁴⁵, lo que contradice la necesidad de coherencia a la que se refiere el artículo C del TUE. De ahí la insistencia de la Comisión, cara a la Conferencia intergubernamental para que se concrete un procedimiento de coordinación que recoja la exigencia de unidad en la acción exterior de conformidad con el referido art.C y se ponga freno al peligro de la dilución del acervo comunitario sobre la escena internacional.

CONSIDERACIONES FINALES

La comunitarización de las relaciones de cooperación al desarrollo, conseguida parcialmente con la inclusión en el TUE de la Política de cooperación al desarrollo, se sustenta sobre una **doble idea**, la de la **complementariedad** con las políticas nacionales de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por los Estados miembros y la de su **articulación** con el resto de las políticas que aplica la Comunidad o la Unión Europea.

Para desarrollar esta estrategia, la Comunidad Europea 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, actualmente, nuevos e importantes mecanismos, tales como: -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; -el **diálogo político** (Convención de Lomé, Grupo de Río, San Jose, Asean, Comunidad Andina, Mercosur, 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 mútuo**: 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 propio Mercado interior único, precisándose para ello 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**;

⁴⁵ Sentencia del TJCE de 19 de marzo de 1996, Comisión c. Consejo (FAO), C-25/94, Rec. p.I. 1469.

-**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 industriales, investigación y medio ambiente y, finalmente, de la elaboración de una política de emigración. Sólo esta coordinación posibilitaría, utilizando una expresión de la Comisión, "conseguir un **efecto de masa** y hacer más visible, creíble e influyente la política de desarrollo de la Unión en su conjunto"⁴⁶.

Estos propósitos chocan, no obstante, con varios **tipos de dificultades**, uno de ellos deriva del carácter incompleto de la Política de cooperación al desarrollo, puesto que se excluye de su campo de actuación lo que hoy en día constituye el elemento central y más representativo de las relaciones de cooperación al desarrollo de la CE, nos referimos a la **Política de Lomé**. Otro tipo de dificultades es el representado por las naturales **suspicias de los Estados miembros** ante la posibilidad de ver reducido su control sobre sus políticas nacionales de cooperación al desarrollo. Y, en fin, un tercero derivado de la **difícil coordinación política y financiera** en esta materia, agravada, por lo que respecta a la primera por el hecho de que las responsabilidades políticas respecto de las relaciones de cooperación al desarrollo son ejercidas por tres Comisarios: el Comisario de desarrollo, responsable de la cooperación con países ACP (DG VIII); los Comisarios de Relaciones exteriores y de Relaciones comerciales con competencias en la cooperación con América Latina, Asia y Política Mediterránea (DG I); y, el Comisario de Pesca, responsable desde 1992 de la Oficina Comunitaria de Ayuda Humanitaria (ECHO). Y, por lo que respecta a la dimensión económica y financiera, no se debe olvidar que la acción comunitaria en favor del desarrollo se nutre del FED (que alcanza en el VIII FED los 13.400 millones de ecus), de determinadas líneas del Presupuesto comunitario (que en su globalidad sumaron más del 6% de los últimos presupuestos comunitarios) y de actuaciones del BEI y del BERD, mientras que su gestión se encuentra, a su vez, repartida esencialmente en dos Direcciones Generales de la Comisión: la DG VIII que se encarga de las acciones derivadas de los Convenios de Lomé, la ayuda alimentaria, la cofinanciación con las ONGD y la evaluación de Programas y Proyectos con los PVD; y, la DG I que realiza actividades de cooperación en Asia, América Latina, Mediterráneo, PECOS y Nuevos Estados Independientes surgidos tras la desaparición de la URSS.

A nuestro entender estas dificultades podrían paliarse en parte, si se consiguiese, **lo que está lejos de ser probable**, con ocasión de la Conferencia intergubernamental que ha de revisar el TUE, la **presupuestarización del FED y la incorporación de la Política de Lomé al Tratado CE**⁴⁷. Máxime si ello se acompaña de un deseable **reequilibrio geográfico** de la cooperación al desarrollo que, como consecuencia de la mencionada Política de Lomé, prima en demasía a los Estados ACP en detrimento de la cooperación con los países latinoamericanos y el Mediterráneo. En este reequilibrio debería desempeñar un papel especial el Parlamento europeo que se ve asociado, merced al principio de cooperación legislativa -y en la línea de la CIG a través de la codecisión legislativa y el dictamen conforme-, a la definición de esta Política. El reequilibrio geográfico de esta cooperación que tendría en cuenta la existencia de capas muy desfavorecidas en países de desarrollo intermedio, permitiría a su vez, al abrir nuevos mercados, el que Estados miembros que ven, hoy por hoy, reducida su

⁴⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: "Informe sobre el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea de 10 de mayo de 1995", Libro Blanco sobre la Conferencia Intergubernamental, cit., p. 316.

⁴⁷ Sobre la inclusión de la Política de Lomé en el Título XVII del TUE, con ocasión de la revisión del mismo, sólo se ha pronunciado, por el momento, favorablemente la Asamblea Paritaria ACP-UE, en su resolución de 22 de marzo de 1996, DOCE, n°C 254, 2.9.96,p.85.

participación en proyectos financiados por el FED a una participación puramente simbólica, el beneficiarse de manera más importante de tal Fondo. Lo que, para su adecuada efectividad, debería ir acompañado de una mayor visibilidad y transparencia de los procedimientos de adjudicación de contratos en estos ámbitos.

La segunda dificultad, la provocada por una eventual pérdida de control por los Estados miembros de sus Políticas nacionales de cooperación al desarrollo, podría también eliminarse o suavizarse mediante una correcta utilización del principio de **subsidiariedad**, de manera que la concentración de la ayuda pública al desarrollo en la Comunidad y su gestión por las Instituciones comunitarias sólo se produciría cuando dicha concentración y gestión obedezcan a criterios de necesidad y eficacia.

La tercera dificultad podría suavizarse, concentrando las responsabilidades políticas y financieras relacionadas con la Política de cooperación al desarrollo en **una única Dirección General**, lo que sería además fundamental si se pretende, cosa que está lejos de ser absolutamente evidente, una real Política "comunitaria" de cooperación al desarrollo, dado el creciente interés mostrado por los Estados miembros en la bilateralización de la ayuda al desarrollo.

Quedaría, además, pendiente de resolver la cuestión de la propia coordinación entre sí de las acciones en favor del desarrollo desplegadas por la CE a través de los diferentes instrumentos de cooperación que hemos examinado en estas páginas (y, también, su coherencia con las acciones desplegadas por los Estados miembros en el marco de sus políticas nacionales de cooperación). Se trata de un difícil problema que resta eficacia a la citada ayuda. La Comisión europea, parece que intenta poner remedio parcialmente a esta situación por medio de una nueva estrategia consistente en la elaboración (con la colaboración de los Estados miembros interesados) de marcos de política de ayuda al desarrollo "globalizada", por el momento en 12 Países en desarrollo⁴⁸, que pretende asegurar la coordinación de las políticas de ayuda humanitaria, de rehabilitación y de ayuda al desarrollo en los países expuestos a riesgos de tensión política o económica, o procedentes de catástrofes naturales⁴⁹. Creo también acertada y que debería ser tenida en cuenta la propuesta presentada por la Asamblea General de las ONGD el 12 de abril de 1997 tendente a la creación de unos mecanismos destinados a fortalecer la coherencia, tales como, la presentación por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de un informe anual sobre la coherencia, o la creación de un Grupo de Trabajo interservicios sobre la coherencia⁵⁰.

Es esencial, pues, coordinar presupuestaria e institucionalmete el heterogéneo abanico de acciones en favor del desarrollo que ha ido estableciendo la UE a impulso de las prioridades de sus Estados miembros o de la urgencia de la vida internacional, en este sentido, la CIG podría constituir una ocasión para darles la coherencia de una verdadera política comunitaria. Ahora bien, la comunitarización que el TUE ha iniciado de las relaciones de cooperación al desarrollo y que permitió albergar esperanzas sobre una mejora de las técnicas de cooperación en la línea antes apuntada de abrir esta Política a la participación del Parlamento europeo y al sujetarla al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia, **no parece, sin embargo, que vaya a proseguirse con la revisión del Tratado de Maastricht**. En efecto, ni el Grupo de Reflexión (a pesar de

⁴⁸ Angola, Liberia, Haití, Somalia, Países de los Grandes Lagos, Guatemala, Salvador, Camboya, Afganistán, Georgia, Armenia y Azerbaiján.

⁴⁹ Esta política "global" será presentada en segunda lectura al Consejo de Ministros "Desarrollo" que se reunirá el 22 de noviembre de 1996. *Agence Europe*, nº6830, 11 octubre 1996, p.6.

⁵⁰ *Agence Europe*, nº6956, 17.4.1997, p.12.

que éste consideraba que uno de los objetivos de la CIG debería ser "dar a la UE una mayor capacidad de acción exterior"), ni los Documentos presentados por las distintas Instituciones comunitarias y los Estados miembros, ni, en fin, los trabajos que se llevan ya desarrollados en el marco de la Conferencia Intergubernamental desde el pasado mes de marzo de 1996, contienen, salvo excepciones puramente programáticas relativas a una necesaria coherencia entre las dimensiones económica y política de la acción exterior de la UE, elementos que recojan estas preocupaciones. En mi opinión, esta necesaria complementariedad, articulación y coordinación, sin las cuales difícilmente la Política de cooperación al desarrollo podrá tener una real efectividad, deberá buscarse, ante el silencio de la CIG, en el terreno de la práctica y no de los textos jurídicos, con lo que se vuelve al pragmatismo originario de estas relaciones de cooperación al desarrollo y, otra vez más, al juego y acomodo de intereses entre los Estados miembros.

Si, en cambio, estas ideas de complementariedad, articulación y coordinación se llevasen realmente a la práctica, la presencia de la Comunidad en la escena económica mundial saldría considerablemente fortalecida y reforzado su papel en la gestión del sistema económico internacional. Ello incrementaría su influencia en la definición de las estrategias de desarrollo en los foros económicos mundiales pudiendo inscribir en ellas sus propios objetivos. Y, estos objetivos son, precisamente, los primeros en requerir de un entorno económico estable para que pueda proseguirse la construcción europea.