

# Logros y retos de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo

Juan Pablo Prado Lallande

José Ángel Sotillo Lorenzo

Desde hace décadas la Unión Europea (UE) es decir, sus 27 miembros más la Comisión (CE), es el principal donante global de cooperación internacional para el desarrollo (CID), siendo la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD),<sup>3</sup> el indicador más significativo en este sentido.

Independientemente de esta realidad, la cual consolida a la UE como la principal “potencia solidaria” del planeta, la acción exterior europea a favor del desarrollo enfrenta retos de considerable magnitud. Un ejemplo al respecto es la (in)capacidad europea de instrumentar estrategias sufi-

---

*Juan Pablo Prado Lallande é Professor-Pesquisador da Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Benemérita Universidade Autónoma de Puebla, Doutor em Relações Internacionais e União Européia pela Universidad Complutense de Madrid (UCM), e pesquisador associado do Centro de Estudos Europeus da UNAM. Seu email é juan.prado@fdcs.buap.mx.*

*José Ángel Sotillo Lorenzo é Professor-Pesquisador da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da UCM, Doutor em Ciências Políticas pela UCM, especialista em relações União Européia-América Latina, e Diretor do Magister en Cooperación Internacional do IUDC-UCM. Seu email é sotillo@pdi.ucm.es.*

cientemente coherentes respecto a sus diversas políticas de incidencia externa, tales como la ayuda, en compatibilidad con la seguridad, el comercio y la migración.

Este ensayo tiene por objeto sintetizar las fortalezas y debilidades de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo (CID), haciendo énfasis en la coherencia entre ésta y las más significativas políticas comunitarias que, dada su naturaleza, influyen el desarrollo económico y social de diversos países en desarrollo, tales como la Política Agraria Común (PAC) y las acciones en materia de migración respecto a países extracomunitarios,<sup>4</sup> (en adelante, referidos como aspectos migratorios).

Para ello en una primera sección el escrito aborda los objetivos y características centrales de la política europea de CID, haciendo énfasis en las acciones y orientaciones temáticas más relevantes a este respecto. A continuación, con objeto de vislumbrar la dimensión de la cooperación europea a escala global, el segundo apartado incluye algunos datos representativos, desglosados por rubro y región geográfica en dicho rubro. Tomando como referencia los puntos anteriores, la tercera parte analiza algunos retos representativos en torno a la capacidad de la política europea de cooperación para conseguir sus objetivos planteados, así como de la coherencia entre ésta y la PAC y los aspectos migratorios.

Con base en lo anterior el ensayo concluye que, si bien la UE ejerce un papel central y de obligada referencia en

cooperación internacional para el desarrollo, aún persisten retos importantes en materia de coherencia entre sus distintas políticas de influencia exterior, que disminuyen la capacidad de la primera para fungir como un instrumento consolidado de apoyo al desarrollo de terceros países en el Sur.

## La Unión Europea: principal potencia solidaria del planeta

La política europea de CID,<sup>5</sup> aunque registra antecedentes desde décadas anteriores, surge formalmente en 1992 con el Tratado de la UE de Maastricht (art. 3.1 y arts. 177 al 181), cuyos objetivos fueron definidos de la siguiente manera:

- El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;
- La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial; y
- La lucha *vs* la pobreza en los países en desarrollo.

Desde entonces, más de la mitad de la AOD que se destina a apoyar a los países del Sur proviene de la Comisión y de sus Estados miembros, lo que convierte a la Unión en

## Si bien la UE ejerce un papel central en cooperación internacional para el desarrollo, aún persisten retos en materia de coherencia entre sus distintas políticas de influencia exterior.

el mayor donante de ayuda internacional del mundo (60% del total de la AOD). Además, la política de desarrollo de la UE no se limita a suministrar mediante ayuda servicios de primera necesidad como agua potable o carreteras asfaltadas, sino que también, por ejemplo, procura hacer del comercio una estrategia de impulso al desarrollo, abriendo sus mercados a los países pobres y apoyándoles a que comercien y se integren entre sí.

En este sentido, y dada la relevancia que la UE le confiere a la CID el Tratado de Lisboa del 13 de diciembre de 2007 señala que:

“En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión (...) contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos...”, (Art. 3.5 Tratado de Lisboa).

Ahora bien, debe precisarse que la política comunitaria de CID es distinta y complementaria respecto a la de los Estados miembros (art. 177 al 81 del TCE) y que ésta depende de las estrategias de política exterior de la UE, en donde convergen intereses Estatales y comunitarios.

Por lo tanto, la política de CID de la UE obedece a las particularidades de la UE en un momento dado, en especial de su proceso de ampliación, la profundización de sus

procesos de integración, las prioridades temáticas europeas, intereses específicos ya sean intergubernamentales o comunitarios (en ocasiones contradictorios entre sí); todo ello a la luz de determinado contexto histórico.

De lo anterior, entonces, se desprenden dos consideraciones relevantes: en primer lugar que la política de CID de la UE es, por definición, un proceso de integración de múltiples factores e intereses, de forma similar respecto al proceso mismo de integración de la propia UE. En segundo lugar, que la política de CID de la UE (sus estrategias, acciones, resultados y alcances) es vulnerable respecto a los factores arriba descritos.

De ahí, precisamente, que para paliar lo anterior las autoridades europeas hayan precisado que su CID sería complementaria y coherente respecto a otras políticas de acción exterior de la UE como la comercial, migratoria o de seguridad común.

## La cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea. Rubros, y orientaciones en cifras

Como se ha señalado la UE representa un actor fundamental en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.

En este sentido la cooperación de la UE se ha sumado a los esfuerzos globales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a ser cumplidos, a más tardar, en el año 2015,<sup>6</sup> para lo cual desde el año 2005 la CE ha presentado varias propuestas en torno al incremento de la ayuda y su eficacia.

Con objeto de identificar con mayor precisión, en términos cuantitativos, el esfuerzo de la UE en torno a un rubro concreto de la cooperación internacional, a conti-

### Cuadro 1 AOD de la Comisión Europea por receptores, 2006

País	AOD (mills. dls.)
Turquía	402
Marruecos	319
Sudán	256
Egipto	250
Serbia	246
Afganistán	239
Palestina	233
Rep. Dem. Congo	218
India	199
Etiopia	183

Fonte: OECD, *Development Co-operation Report*, OECD-DAC, 2008, p. 79.

nuación se incluyen algunos datos representativos respecto a la AOD proveniente de la CE hacia terceros países y regiones en el año 2006.

En primer lugar debe decirse que la CE aportó por concepto de AOD la cifra de 10,245 millones de dólares en 2006, lo que la ubica como el sexto donante de ayuda internacional a escala global.<sup>7</sup>

En cuanto al destino de su ayuda por país, tal parece ser que las directrices comunitarias que lo explica se debaten entre cuestiones de carácter desarrollista, y consideraciones geoestratégicas, económicas y de seguridad.

En cuanto a su orientación geográfica, en el periodo 2005-2006 la CE dirigió su apoyo a África Subsahariana (36.6%), a Medio Oriente (15.6%), Europa (13.1%), América Latina y el Caribe (8.9%), Sur y Centro de Asia (9%), otros Asia y Oceanía (6.2%), y sin especificar 10.7%.

Lo relevante es que como se indica en el cuadro 2, respecto a periodos anteriores (1985-1986; 1995-1996; y 2005 y 2006), es claro que la Comisión ha revaluado su interés por apoyar a países europeos (4.6%, 7.7% y 13.1%, respectivamente), mientras que su ayuda a África Subsahariana se ha reducido en el mismo periodo (53.9%, 38.1% y 36.6%, respectivamente). En este sentido, la colaboración de Bruselas hacia América Latina ha fluctuado del 6.1%, 13% y 8.9%, en el citado periodo).

### El laberinto de la Unión Europea respecto a su acción exterior: la coherencia

A partir de inicios de la década de los noventa, la coherencia de políticas internacionales para el desarrollo, entendidas como la congruencia entre objetivos políticos e instrumentos aplicados por los donantes, colectiva o individualmente (Fukasasy e Hirata, 1995, en Olivieri y Sorroza, 2006: 21), comenzó a considerarse premisa esencial de eficacia de la cooperación al desarrollo.

A este respecto, el artículo 3 del TUE señala que “la Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus polí-

ticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo”.

Ante ello, cabe preguntar: ¿es capaz la UE de instrumentar una política de CID coherente respecto a otras políticas y acciones de dimensión exterior?

Como se ha mencionado, además de la política europea de CID, existe una diversa gama de políticas comunitarias en donde la PAC y la cuestión migratoria, dada su fortaleza e incidencia en Estados extracomunitarios, destacan.

En cuanto a la PAC, puesta en marcha en 1969, la cual se ha llevado buena parte del presupuesto comunitario ha sido considerada como uno de los principales retos que enfrenta el principio de coherencia de la política europea de CID. En este sentido, analistas en la materia han señalado que la PAC, a través de las limitaciones en el acceso a los mercados de la UE, las exportaciones subvencionadas o la protección causan perjuicios a las economías exportadoras de productos agropecuarios de terceros países, distorsionando el mercado global en dicho rubro (Romero, 22: 9).

Si se considera que la CE financia a la PAC con 43,000 millones de euros anuales, mientras que el total de la AOD comunitaria en 2006 llegó a los 8,162 millones de euros – una proporción aproximada de cinco a uno – es evidente que la cooperación intraeuropea mediante la PAC, es en definitiva más sólida y eficaz que la política europea de CID, en detrimento de esta última.

Ahora bien, en cuanto al análisis crítico de la coherencia de las políticas y acciones exteriores de la UE respecto a la su cooperación al desarrollo, debe recordarse que el 18 de junio de 2008 el Parlamento Europeo aprobó la “Directiva del Parlamento y Consejo europeos relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio.”

Entre los preceptos más relevantes de dicha Directiva se encuentra que “Los inmigrantes en situación irregular que reciban una orden de retorno, tendrán un periodo para abandonar de forma voluntaria (las cursivas son de los autores del ensayo) el país, establecido entre 7 y 30 días” y “En caso de expulsión, se plantea una prohibición de reingreso en cualquier país de la UE durante un máximo de cinco años”.

Estas disposiciones, tras atentar en contra de principios básicos humanitarios y de derechos humanos, muestran la incompatibilidad entre políticas y principios europeos respecto a acciones concretas comunitarias en rubros estrechamente relacionados con el desarrollo y seguridad de las personas, independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio.

## Cuadro 2 AOD Comisión Europea por regiones (porcentaje del total)

Región	1985-1986	1995-1996	2005-2006
África Subsahariana	53,9	38,1	36,6
Sur y Centro Asia	7,7	8,3	9,0
Otros Asia y Oceanía	4,9	7,1	6,2
Medio Oriente y Norte de África	5,8	13,7	5,6
América Latina y El Caribe	6,1	13,0	8,9
Europa	4,6	7,7	13,1
Sin Especificar	17,0	12,1	10,7

Fonte: OECD, *Development Co-Operation Report*, OECD-DAC, Paris, 2008, p. 79

## Consideraciones finales

Tras 15 años de la puesta en marcha de la política europea de cooperación internacional para el desarrollo, las acciones y resultados en este amplio ámbito de acción, cuya incidencia abarca prácticamente la totalidad de los países del Sur, presenta avances y retrocesos respecto a sus objetivos planteados y estrategias trazadas.

Muestra de ello es el activismo europeo en torno a su oferta de AOD, que en su conjunto, contabiliza más de la mitad de apoyo que por este concepto otorgan los principales países donantes del mundo. En este sentido, es de destacar que los 15 países que antes del 2004 conformaban la UE se han comprometido a aumentar su AOD al 0.7 % (la meta la ONU establecida en 1969), respecto a sus respectivos PIB en el año 2015, mientras que se prevé que el resto de países de la Unión aumentarán su ayuda hasta llegar al 0.33 % para el mismo año (Sotillo, 2006, 208).

Sin embargo, tal parece ser que el principal reto que enfrenta la UE en el futuro próximo es incrementar la capacidad de que sus diversas políticas con incidencia externa, en especial la PAC y la cuestión migratoria sean coherentes y refuerzan a la política europea de CID, con miras a que en lugar de restar posibilidades de desarrollo en terceros países, las incrementen.

Lo anterior es relevante, ya que como lo señala Olav Stokke, “las políticas fuera del dominio de las relaciones de ayuda pueden contrarrestar sus objetivo, por lo tanto, por definición, ser incoherentes desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo” (Stokke, 2003: 186).

Ante ello, el principal reto de la CID en general y de la CID/UE en lo particular, es incrementar sinergias entre otras acciones de repercusión exterior a favor del desarrollo, ya que sin esta condición, los valiosos esfuerzos de CID de la UE se diluirán en un mundo que requiere de más y mejor cooperación internacional a favor del desarrollo.

## Notas

<sup>1</sup> Comúnmente denominada ayuda (económica) internacional.

<sup>2</sup> Cuya articulación con miras a constituirse en una Política Migratoria Común, se encuentra en proceso, el cual debe pasar por la aprobación del Pacto Europeo de Migración, a aprobarse en el próximo Consejo Europeo.

<sup>3</sup> La cooperación internacional para el desarrollo consiste, básicamente, en el conjunto de acciones coherentes entre sí llevadas a cabo por actores internacionales, con objeto de elevar el nivel de vida de una determinada población, a fin de promover un entorno de bienestar, paz y seguridad de dimensión local, regional o global.

<sup>4</sup> Los ODM, establecidos por la Asamblea General de la ONU en el año 2000, consisten en ocho objetivos y 18 metas medibles y verificables, mediante el decidido apoyo de la cooperación internacional, entre el que destaca la reducción a la mitad respecto a 1990, de la pobreza extrema a escala global. El listado

de los ODM y su respectivo proceso de cumplimiento, puede revisarse en: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

<sup>5</sup> Después de Estados Unidos (23.5 mil mill dls.), Reino Unido (12.4 mil mill dls.), Japón (11.1 mil mill. dls.), Francia (10.6 mil mil. dls.) y Alemania (10.4 mil mil. dls.).

<sup>6</sup> El subsidio al sector agropecuario no es exclusivo de la UE. Se calcula que los países más adelantados de la OCDE destinan 320,000 millones de dólares anuales a dicho rubro.

<sup>7</sup> Por ejemplo, en América Latina, se ha calculado que la PAC ha provocado descenso en la producción en 2 % para cereales, 9.1% para la carne y un 12.3% para vegetales. Asimismo, se estima por la misma causa un descenso en las exportaciones de hasta el 63% de carne y 4% de leche (*Ibid*: 91).

<sup>8</sup> Éstos, tan celosamente protegidos por las instituciones europeas a favor de los nacionales comunitarios e, inclusive, promovidos a escala internacional con base en las directrices de la Política Exterior y de Seguridad Común, en donde la democracia y los derechos son, en principio, objetivos primordiales.

<sup>9</sup> Sobre este asunto, el IUDC ha señalado, entre otros asuntos, lo siguiente: “Subrayamos el riesgo que supone para la plena vigencia de los derechos humanos, tal como han destacado representantes de Gobiernos, instituciones, intelectuales, sociedad civil: OEA, MERCOSUR, Consejo de Europa, Amnistía Internacional, etc. (...) Reiteramos que se deben anteponer siempre los derechos de las personas a su condición de inmigrantes, y que no se debe criminalizar a los mismos a partir de una falta administrativa, ya que el delito cometido es la búsqueda de oportunidades” (IUDC, 3 de julio, 2008).

<sup>10</sup> En 2006, los países que cumplen con ese objetivo, todos europeos, son los siguientes: Suecia (1.02%), Noruega (0.89%), Luxemburgo (0.89%), Holanda (0.81%) y Dinamarca (0.80%).

## Referencias

- IUDC, “Posición del IUDC ante la Directiva Europea de retorno”, IUDC, Madrid, <http://www.ucm.es/info/IUDC/pagina/119>, revisado el 10 de octubre de 2008.
- Olivè Iliana y Sorroza, Alicia (2006), *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Real Instituto Elcano, Ariel, Barcelona.
- OECD 82008), *Development Co-operation Report*, OECD-DAC, Paris, 2008,
- Romero, Josè, J. (2002), *Los efectos de la Política Agraria Europea*, Intermòn-Oxfam, Bilbao.
- Sotillo Lorenzo, Josè Àngel (2006), *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid.
- Stokke, Olav (2003), “Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromisos, obstáculos y oportunidades”, en Alonso, José Antonio y FitzGerald, Valpy, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Los Libros de la Catarata, Madrid.