

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

*Profesor de Relaciones Internacionales
de la Universidad Complutense de Madrid*

1. LA UE COMO “ACTOR” INTERNACIONAL: LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

La política de cooperación de la UE se encuentra en un periodo de transición, que expresa dos procesos paralelos: por un lado, la aparición de un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo. Por otro lado, la consolidación de la UE como actor internacional y el reforzamiento de sus capacidades para desarrollar una acción exterior propia. En ese proceso, la UE parece dejar atrás las razones que explican la aparición de la política de desarrollo —argumentos morales, vínculos coloniales, objetivos geopolíticos del conflicto bipolar, intereses comerciales...—, que son reemplazados por metas de desarrollo acordadas en foros multilaterales, y también por los nuevos objetivos de su política exterior y de seguridad, que incluyen la búsqueda de estabilidad política, liberalización económica y acceso a los mercados, así como la promoción de la democracia y el desarrollo social.

Pese a las carencias de su política exterior, la UE se va configurando como un actor “determinante” en ciertos ámbitos de las relaciones internacionales (Barbé, 2000: 14), y ya es una referencia indispensable para analizar la estructura del sistema internacional, la distribución de la riqueza y el poder, y los modelos de organización política, social y económica que compiten en ese sistema. En tanto incipiente “actor global”, la UE define una

identidad internacional y una acción exterior propia, y afronta la necesidad de definir las grandes opciones y líneas estratégicas de esa acción exterior: tendrá que decidir si continúa siendo sólo una “potencia civil”, o se dota de capacidades militares relevantes; si su política exterior va a responder a una matriz “realista” y estará guiada por intereses definidos en términos de poder; o bien, si obedecerá a una visión “constructivista”, promoviendo un orden internacional que sea afín a los valores, las visiones, y la identidad del “modelo europeo” de integración, incluyendo sus objetivos “metapolíticos” de paz, y otras metas de democracia, solidaridad y cohesión social que le son propias. Finalmente, tendrá que resolver si su actuación internacional se basará en el ejercicio directo del poder, o en el “poder blando” derivado de su papel económico, y en la legitimidad y el prestigio de la UE (Bretherton y Vogler, 1999: 33-36), en una “puesta al día” de su tradicional actuación como “potencia civil”.

La ayuda externa y la política de desarrollo es una variable relevante para examinar qué respuesta se da a estos dilemas. Por un lado, puede alegarse que la ayuda constituye la “proyección externa” de los principios de democracia, solidaridad, desarrollo equilibrado y cohesión social que caracterizan al “modelo europeo” respecto a otros “modelos” en pugna en el sistema internacional, como el de Estados Unidos.

Por otro lado, en el proceso de formación de un “interés europeo” y unos objetivos de política exterior propios de la UE, también se intenta contar con instrumentos comunes para lograrlos (Aguiar y Casanova, 2002: 182). Por ello, la consolidación de una política exterior común supone una presión creciente sobre la política de desarrollo, que constituye uno de los instrumentos más importantes de los que dispone la UE para ejercer influencia externa. En ese sentido puede interpretarse la tendencia “realista” a subordinar la ayuda de la UE a otros objetivos de su política exterior, como ocurre con la ayuda bilateral de los Estados miembros.

2. DE LOS ORÍGENES A LA REFORMA: APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE

La CE cuenta desde su creación con una política de cooperación autónoma respecto de la ayuda bilateral de los Estados miembros. Esa política se basaba en distintas disposiciones de los Tratados constitutivos, que no la contemplaban de forma expresa, y en instrumentos de derecho derivado como la Convención de Lomé, que vinculaba a la CE y a los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). Se trataba, además, de una política regionalizada y jerarquizada, con raíces coloniales, que establecía diferencias de trato entre los países ACP “asociados”, y los “no asociados” de Asia y Latinoamérica.

A pesar de estas limitaciones, y a falta de otros medios, la cooperación al desarrollo se convirtió en los años setenta en uno de los principales instrumentos de la acción exterior de la Comunidad. A ello contribuyó la actuación de las instituciones comunitarias y en especial de la Comisión. Con escasos poderes en política exterior, utilizó las competencias atribuidas a la Comunidad en materia comercial y de ayuda externa para tejer una amplia red de acuerdos y de relaciones políticas y diplomáticas con países en desarrollo. Junto con otros instrumentos económicos, la ayuda contribuyó a la conformación de la CE como "potencia civil", basada en el uso de medios no militares. De igual forma, la ayuda comunitaria respaldó las primeras actuaciones de la Cooperación Política Europea (CPE) y contribuyó a hacer posibles sus primeros éxitos, como el apoyo al proceso de paz de Centroamérica de los años ochenta.

Entre los años setenta y noventa la política de desarrollo se extiende de los países del grupo África-Caribe Pacífico (ACP) a los países "no asociados" de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA), el Mediterráneo (MEDA), y tras la caída del muro de Berlín, los países de Europa Central y Oriental (PECO) y los nuevos Estados independientes (NEI) de la antigua Unión Soviética. De igual forma, se ampliaron los "programas horizontales" de medio ambiente, seguridad alimentaria, refugiados, lucha contra las drogas ilegales, democracia y derechos humanos, y apoyo a las ONG.

Con el Tratado de Maastricht, en vigor en noviembre de 1993, la política de desarrollo se convirtió en una política comunitaria, con fundamento jurídico propio, y se afirma su autonomía al contar con objetivos propios y diferenciados respecto a otras áreas de la acción exterior. Entre esos objetivos, como es sabido, la lucha contra la pobreza ocupa un lugar destacado. La política de la Comunidad también deberá contribuir al objetivo general de la consolidación de la democracia, el Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos. Además, la política de desarrollo debe responder a otros criterios de actuación, conocidos como "las tres C": complementariedad, coherencia y coordinación.

En paralelo, se produjo un aumento de los recursos y de la importancia de la CE como donante. Entre 1986 y 2001 la ayuda comunitaria aumentó de unos 4.000 millones de dólares a unos 12.000 millones —7.000 de ellos AOD— lo que suponía un aumento del 5% al 12% de la AOD mundial. Estas cifras hacen de la CE el tercer donante más importante del mundo, sólo por detrás de Estados Unidos y Japón.

A menudo, estas cifras han sustentado una visión complaciente del papel de la UE como actor internacional, y se han utilizado para acallar o atenuar las críticas que han suscitado sus actuaciones, frecuentemente dañinas, en otros ámbitos de las relaciones con los países en desarrollo, como el comercio o la política agraria común. En América Latina, por ejemplo, la ayuda ha sido a menudo una "política de sustitución", con la

que se respondía, con un coste más bajo, a las demandas de acceso al mercado y de eliminación del proteccionismo comunitario, en una clásica pauta de relaciones de “ayuda sin comercio” (*aid, not trade*).

El discurso complaciente tampoco podía ocultar los problemas de credibilidad, relevancia y eficacia que aquejaban a la ayuda comunitaria. Esos problemas expresaban la crisis, más general, de las políticas de ayuda de la postguerra fría, pero también respondían a carencias propias la CE. Sin ser exhaustivos, se puede mencionar que el fracaso económico y político de buena parte del África subsahariana suscitó dudas sobre la Convención de Lomé (Holland, 2002: 167-175). Además, fue necesario revisar la tradicional jerarquía regional de la cooperación comunitaria ante la aparición de nuevos intereses económicos, políticos y de seguridad provocados por el fin de la guerra fría y la mundialización económica, en Europa oriental, el Mediterráneo o América Latina.

Por otra parte, la eficacia de la política de desarrollo ha estado comprometida por problemas recurrentes en las “C” del Tratado de Maastricht. La cuestión de la Complementariedad, en primer lugar, sigue abierta, y no existen aún criterios claros sobre qué corresponde hacer a la cooperación comunitaria y de los Estados miembros.

Los Estados miembros también se han resistido a actuar de forma coordinada, puesto que ello reduciría su discrecionalidad para perseguir intereses nacionales que suelen traducirse en prioridades geográficas y sectoriales divergentes. Ello condiciona la eficacia de la ayuda de la UE, al generar duplicación de esfuerzos y elevados costes de transacción para los países receptores, que han de mantener relaciones con las oficinas de cooperación de un buen número de Estados y organizaciones multilaterales, así como con la Delegación de la Comisión en ese país.

La Coherencia plantea los problemas más agudos. Una actuación plenamente coherente, que a menudo no existe en los propios Estados, es más difícil en la UE debido a su compleja construcción institucional y a su carácter pluralista como sistema de gobernación. Pero hay abundantes ejemplos de actuaciones poco o nada coherentes que podrían ser resueltas, para que la ayuda comunitaria sea eficaz y no se convierta en un mero lenitivo de los perjuicios causados por otras políticas de la UE¹.

Por otra parte, a mediados de los noventa era muy poco lo que se sabía sobre la relevancia, la eficacia y el impacto de la ayuda comunitaria debido a la falta de evaluaciones. Durante 20 años de cooperación con 33 países de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA) se habían financiado alrededor de 2.000 proyectos, pero sólo había un centenar de informes de evaluación, y la mitad no tenía información de campo.

En junio de 1995 el Consejo de Desarrollo decidió emprender una amplia evaluación de la cooperación comunitaria en el periodo 1986-1995². Los resultados, presentados en 1999, mostraban que la ayuda era relevante

y había logrado sus objetivos, pero había serios problemas. Los objetivos del Tratado de Maastricht no se habían concretado en estrategias y prioridades precisas; muchos proyectos no respondían a las prioridades de desarrollo del país receptor, que no los consideraba "propios"; no eran sostenibles, y su pertinencia y eficacia se veían condicionadas por retrasos causados por un exceso de burocracia. El seguimiento de los proyectos se centraba en el proceso administrativo, y no en los resultados de desarrollo, que, por otra parte, era difícil valorar ante la falta de indicadores de impacto. Además, la coordinación con los Estados miembros era la excepción, más que la regla.

Finalmente, los problemas de gestión de la Comisión eran insostenibles, al producirse desfases de hasta seis años entre los compromisos y los desembolsos. En 1999 se habían acumulado ya compromisos no desembolsados por un valor de unos 21.000 millones de euros, debido a métodos administrativos inadecuados y a las crónicas carencias de medios y personal de la Comisión.

3. ORIENTACIÓN A LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: LA REFORMA DE LA AYUDA, 1998-2002

Desde mediados de los años noventa la CE ha emprendido una ambiciosa reforma de la cooperación al desarrollo. Se intenta mejorar la eficacia y el impacto de la ayuda, pretende incorporar el nuevo "Consenso" internacional sobre desarrollo, los objetivos de lucha contra la pobreza y el principio de "asociación" (*partnership*), por el que abogan los documentos programáticos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y la "Declaración del Milenio"³.

Un componente central de la reforma es el nuevo marco de relación con los países ACP, con los que en 2000 se firma la nueva Convención de Cotonú. La nueva Convención dará paso a acuerdos comerciales subregionales recíprocos, que sustituirán al régimen preferencial no recíproco de la Convención de Lomé, al ser éste incompatible, a medio plazo, con las reglas de la OMC. Otras novedades de Cotonú contribuirán a atenuar las diferencias entre los ACP y otros países que reciben ayuda comunitaria. Iniciativas posteriores, como las preferencias comerciales "Everything but Arms" (EBA) otorgadas a los países menos adelantados, y la "presupuestarización" del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) también parecen apuntar a la disolución del acervo de Lomé y la incorporación paulatina de los ACP a una política general de cooperación común a otros países.

En otros ámbitos, la reforma se ha centrado en las cuestiones siguientes:

- a) *Reafirmación del objetivo de lucha contra la pobreza.* La Comunicación de la Comisión "Política de Desarrollo de la Comunidad Europea" de

abril de 2000 dispone que la lucha contra la pobreza es el objetivo primordial de la cooperación comunitaria, y define, por primera vez, una estrategia basada en seis "áreas de concentración": vinculación entre comercio y desarrollo; integración regional; apoyo a políticas macroeconómicas y acceso equitativo a los servicios sociales; transporte; seguridad alimentaria; y apoyo institucional⁴. La lucha contra la pobreza también es uno de los "pilares" de la nueva Asociación UE-países ACP. La asignación de la ayuda se basará en el principio de selectividad, en función del compromiso del país receptor con el "buen gobierno"; con estrategias diferenciadas para los países de renta baja, y para los países de renta media con fuerte incidencia de la pobreza".

- b) *Revisión de estrategias y métodos.* Entre 2000 y 2001 la Comisión inició la elaboración de los informes de estrategia regionales y nacionales⁵, de carácter plurianual, en colaboración con los gobiernos de los países receptores, los Estados miembros, y otros donantes. Desde 1999 se han elaborado diversas comunicaciones para precisar las estrategias de salud, educación, seguridad alimentaria, género y otras cuestiones de desarrollo⁶. En cuanto al principio de Asociación, se empiezan a aplicar enfoques sectoriales (*sector-wide approach*) basados en el apoyo presupuestario, más que en proyectos dispersos. Se revisaron los métodos de gestión del ciclo de proyecto, con el uso generalizado del "Enfoque del Marco Lógico", se han empezado a aplicar indicadores de desempeño e impacto, y un programa regular de evaluaciones.
- c) *Reforma administrativa.* En mayo de 2000 la Comisión (2000c) proponía una ambiciosa reforma administrativa para reducir los plazos de ejecución, armonizar los procedimientos administrativos, aumentar el impacto y la visibilidad de la ayuda y asegurar una gestión integrada del "ciclo de proyecto". El 1 de enero de 2001 se estableció la oficina EuropeAid, que gestiona todos los programas, salvo la ayuda humanitaria (responsabilidad de ECHO), la ayuda macrofinanciera, y los programas de preadhesión, dejando las funciones de programación y planificación en la Dirección General "Desarrollo". También se ha emprendido un proceso de descentralización y fortalecimiento de las delegaciones de la Comisión, con personal adicional, y 43 delegaciones implicadas entre 2001 y 2002. A pesar de ello, según muestran las evaluaciones de 2001 y 2002, la reorganización administrativa tuvo efectos negativos a corto plazo, persisten las carencias de personal, sigue habiendo retrasos en la ejecución de los proyectos y se mantiene una cultura administrativa centrada en los desembolsos y no en los resultados (Comisión, 2002: 208-209).
- d) *Avances en la Coordinación y la Coherencia.* Estas cuestiones se consideran "prioridad operativa y obligación legal" de la Comisión. En

relación a la coherencia existen iniciativas en campos como las pesquerías y la ayuda alimentaria. No obstante, el principal problema sigue siendo la Política Agraria Común (PAC), cuya reforma, aprobada el 26 de junio de 2003, define un escenario de liberalización limitada que no responde a los compromisos multilaterales de apertura del mercado agrícola, de eliminación de los subsidios a la exportación de excedentes y las prácticas de *dumping*, que causan graves daños al sector agrario de los países en desarrollo.

- e) Las primeras experiencias de coordinación se han producido en el marco de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) elaborados en los países en los que se aplica la Iniciativa para los Países Pobres más Endeudados (PPME)⁷. Con motivo de las "Cumbres" de Monterrey (México, marzo de 2002) y Johannesburgo (Sudáfrica, agosto de 2002) se adoptaron compromisos comunes que afectan a la política bilateral de los Estados miembros, como el aumento de la AOD (Comisión, 2002a: 14-15). Finalmente, en 2002 se inició un programa piloto de coordinación en tres países (Nicaragua, Mozambique y Vietnam). En cada uno de ellos, un Estado miembro asumirá el liderazgo de la coordinación.

Estas experiencias son prometedoras, aunque limitadas, y se enfrentan a agendas divergentes de los Estados miembros y a la división entre "países afines" (*like minded*) del norte de Europa, proclives a orientar la ayuda a los PMA mediante el apoyo presupuestario, y países del Sur, favorables a mantener la ayuda a receptores de renta media y al tradicional modelo de proyectos (Lehtinen, 2003: 16).

Pese a los condicionantes señalados, este ambicioso programa de reformas podría contribuir a que la política de desarrollo de la UE responda a los "Objetivos del Milenio" y al consenso internacional sobre el desarrollo, y mejorar la eficacia y el impacto de la ayuda comunitaria. Sin embargo, no se producen en un "vacío" político, y como se señala en el apartado siguiente, la ayuda comunitaria se ve afectada por el rápido fortalecimiento de la política exterior de la UE y su conformación como "actor global".

4. LA POLÍTICA DE DESARROLLO, ¿INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE?

Se puede alegar que la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible, además de ser la finalidad de la política de desarrollo, también son y deben seguir siendo objetivos centrales de la política exterior de la UE, por lo que unos y otros se complementarían. Sin embargo, con la consolidación de su Política Exterior, se observa una clara tendencia a subordinar la ayuda a

intereses de política exterior poco o nada relacionados con los objetivos del Tratado en materia de desarrollo⁸.

Como expresión de esa tendencia se examinan tres cuestiones, que no agotan el tema: la pauta de asignación de la ayuda por sectores, países, y niveles de renta; las lógicas subyacentes a la reforma administrativa y la creación de EuropeAid; y la propuesta de condicionar la ayuda al desarrollo al control de la inmigración en los países de origen, planteada en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (2002: 1-45) ha destacado la falta de congruencia de la distribución de la ayuda comunitaria por áreas geográficas y niveles de renta, y el objetivo de lucha contra la pobreza. En 2000 las asignaciones a servicios sociales básicos —educación y salud básica, población, y agua y saneamiento— representaban el 10% de los desembolsos, muy por detrás del 20% propuesto en la Cumbre de Copenhague sobre desarrollo social.

Entre 1996 y 2000 la participación de los países de renta media en los desembolsos netos de AOD aumentó del 40% al 50% del total, mientras que la parte correspondiente a los países más pobres (PMA y otros países de renta baja) disminuyó del 53% al 39%. Este descenso se debe a cambios en la distribución geográfica de la AOD. En el periodo considerado, la proporción de Europa en la AOD bilateral aumentó del 11% al 31%, mientras que la de África subsahariana descendió del 40% al 30%. En 1990 los 10 principales receptores de AOD se encontraban en África y en Asia, pero en 2000 todos eran países balcánicos y mediterráneos. El cambio es más marcado si se incluye Europa del este y las ayudas preadhesión, que no son AOD. Entre 1990 y 2000 los PECOS y los NEI pasaron del 1% al 40% de la ayuda externa, mientras que el grupo ACP descendió del 55% al 22%. Esto no ha significado menores desembolsos totales a los ACP, cuya asignación está “protegida” por el FED⁹. Lo que sí supone es que casi todo el aumento de la ayuda se destinó a los países en los que están en juego otros intereses. Este “desvío de ayuda” se debe a la primacía de consideraciones de política exterior, y en concreto, a objetivos de estabilidad y seguridad en los países vecinos, en los Balcanes, el Mediterráneo, Oriente Próximo y Asia Central. Tras la ampliación en 2004, los países limítrofes, que ya reciben alrededor de 1.000 millones de euros anuales, aumentarán su importancia como receptores de ayuda con la “Nueva Política de Vecindad” lanzada en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003, que reconoce explícitamente motivaciones de seguridad en esa iniciativa¹⁰.

Tras el 11 de septiembre, esta tendencia es más clara. Antes de esos atentados, Pakistán apenas recibía ayuda externa, por no ser un país democrático y realizar pruebas con armas nucleares. Tras convertirse en un país clave en la “guerra contra el terrorismo”, Pakistán recibió 600 millones de dólares de Estados Unidos, y otros 700 millones de la UE y sus Estados

miembros. La UE también ofreció a este país generosas preferencias comerciales que antes sólo se habían otorgado a los países andinos y centroamericanos¹¹. Las necesidades de reconstrucción también significan un “desvío” de recursos antes asignados a programas de desarrollo. África subsahariana y América Latina ya son objeto de menos atención política y un estancamiento de la ayuda. La UE, por ejemplo, comprometió en 2002, sólo en Afganistán, una cifra similar a la destinada a toda Latinoamérica. La obvia excepción es Colombia, cuyo conflicto es visto ahora a través del prisma de la “guerra global contra el terrorismo”.

La seguridad, en desmedro de la lucha contra la pobreza, se está convirtiendo en el argumento clave para justificar la ayuda de la UE, que al igual que otros donantes ha propuesto un aumento de la AOD apelando a la relación causal que existiría entre el terrorismo global, los fundamentalismos y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, alegando que el desarrollo debe ser un componente indispensable en toda estrategia de seguridad creíble. En los acuerdos de cooperación suscritos por la UE en 2002 y 2003 con Argelia, Chile, Egipto, Líbano y los países centroamericanos y andinos, se han incluido por primera vez cláusulas antiterroristas. Es innegable que estos acuerdos “de asociación” abarcan todos o casi todos los ámbitos de la relación entre la UE y esos Estados, y no se limitan a la cooperación al desarrollo. Pero también es cierto que pueden proporcionar una base jurídica y política para que la ayuda comunitaria sirva a fines diversos, y no sólo a los objetivos de desarrollo que establecen los Tratados constitutivos de la UE.

La reforma de la gestión de la ayuda, por otra parte, no sólo se debe a razones administrativas. La Comisión Prodi intentó dar fin a la fragmentación geográfica de la ayuda de la Comisión Santer (1995-1999) mediante las nuevas carteras de Comercio (Lamy), Relaciones Exteriores (Patten), y Desarrollo (Nielson), que abarcan todas las zonas geográficas (salvo los países de la ampliación) en sus respectivas áreas de competencia¹². En este esquema, sin embargo, la ayuda comunitaria no compete únicamente al Comisario de Desarrollo. EuropeAid, como órgano encargado de la gestión, es dirigida por un Consejo integrado por el Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten como Presidente, el Comisario de Desarrollo, Paul Nielson como Administrador General, y los Comisarios Verheugen (Ampliación), Lamy (Comercio) y Solbes (Asuntos Económicos y Monetarios).

Esta particular fórmula administrativa tiene como objetivo declarado asegurar la coherencia de la acción exterior. Pero también responde al intento de fortalecer la Dirección RELEX y su responsable, el Comisario Patten, poniendo en sus manos el control de la ayuda externa y la influencia política que ello pueda otorgar. De esta forma se intentaría contrarrestar el creciente papel del Consejo y los Estados miembros en las

relaciones exteriores, y establecer un contrapeso al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana (Reisen 2001).

Sin embargo, separar las competencias de programación y la responsabilidad ejecutiva de la ayuda comporta riesgos y costes para la integridad de la política de desarrollo. La Dirección de Desarrollo elabora los documentos programáticos y las estrategias sectoriales y nacionales que afirman como objetivo la reducción de la pobreza, pero es Europeaid quien asigna el gasto, con un alto grado de discrecionalidad, y en función de objetivos de política exterior marcados por la Comisión y el Consejo, con el argumento de la coherencia como justificación a posteriori. Aunque no sea intencionado, es llamativo que el nombre de la nueva institución recuerde el de USAID, la agencia de ayuda de Estados Unidos adscrita al Departamento de Estado que ha estado subordinada a objetivos estratégicos de ese país.

Además, la cartera de Desarrollo puede desaparecer con la reforma de la Comisión, dejando la política de desarrollo y EuropeAid bajo Relaciones Exteriores. Ello sería congruente con la decisión del Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002) de suprimir el Consejo de Desarrollo y transferir sus competencias a un Consejo reforzado de asuntos generales y relaciones exteriores. En cualquier caso, el significado de estos hechos no es tan claro: puede contribuir a subordinar la ayuda a la política exterior, pero también puede realzar la importancia del desarrollo en esa política (Simon, 2003: 23).

La tercera cuestión a considerar es el vínculo entre la ayuda y la inmigración. En el Consejo de Sevilla, la Presidencia española, con el apoyo del Reino Unido, propuso ampliar la condicionalidad de la ayuda comunitaria al "control en origen" de la inmigración y a la aceptación de la readmisión de los inmigrantes ilegales expulsados de la UE. La propuesta inicial, centrada en las sanciones, fue rechazada frontalmente por algunos Estados miembros, y se atemperó con medidas de estímulo y una mención expresa al respeto de los derechos humanos¹³. Las exigencias se plasmarían en una "cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal" en los futuros acuerdos de cooperación, para lo que se ofrecería ayuda económica. En caso de incumplimiento, como ocurre con la cláusula democrática, la UE podría adoptar sanciones¹⁴.

Este hecho reflejaría un avance en el proceso de integración europea, pues supone aceptar que existe un "interés europeo" común, y que éste puede ser canalizado eficazmente a través de las instituciones y la política exterior de la UE (Aguiar y Casanova, 2002: 181). Sin embargo, ello puede tener efectos negativos para los países en desarrollo. Desvía la ayuda de sus objetivos, y supone adoptar un enfoque represivo en materia migratoria, que nunca podrá tener éxito, y que debilitará la credibilidad y la legitimidad de

la UE, que es una de las fuentes de su influencia externa. No tiene sentido condicionar la ayuda al respeto de los derechos humanos, por un lado, y exigir políticas de control migratorio que pueden suponer violaciones de esos mismos derechos. En su Comunicación de diciembre de 2002 sobre este asunto, la Comisión intenta solventar esa contradicción con un “enfoque equilibrado” que también tenga en cuenta las “causas profundas” del fenómeno migratorio (Comisión Europea, 2002c: 46).

5. CONCLUSIONES: DESARROLLO, SEGURIDAD Y POBREZA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

La política de desarrollo de la UE se encuentra en una encrucijada. El Tratado afirma de manera inequívoca un conjunto de objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza que, siendo parte de la acción exterior de la UE, son relativamente independientes respecto a la incipiente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Sin embargo, en la medida que la UE se consolida como “actor” internacional, la ayuda es percibida como un instrumento de esa política exterior, y a menudo se subordina a sus objetivos, ajenos al desarrollo.

No obstante, sería incorrecto plantear la cuestión en términos de mera autonomía o subordinación. La cuestión es qué “modelo” o matriz de política exterior adoptará la UE, y dentro de esa matriz, qué papel juega la lucha contra la pobreza. Si se opta por una política de matriz realista, guiada por intereses definidos en términos de poder, la ayuda se convertirá en un instrumento cada vez más alejado de los objetivos que le da el Tratado, y difícilmente podrá ser eficaz en la lucha contra la pobreza. Por el contrario, si esa política responde a una matriz “constructivista”, tratará de proyectar al exterior los valores y las visiones que definen la identidad del “modelo europeo” de integración, incluyendo sus objetivos “metapolíticos” de paz, contribuyendo a la prevención y resolución de los conflictos, preferentemente por medios pacíficos. De igual manera, tratará de promover las metas de democracia, solidaridad y cohesión social que le son propias. Para que ello sea posible, la política de desarrollo debe gozar de amplios márgenes de autonomía, y de esa forma responder a pautas de asignación geográfica y sectorial, y a los métodos y enfoques que le son propios, de manera que se garantice su eficacia como instrumento de desarrollo.

En puridad, desde esta última perspectiva podría alegarse que el dilema entre política exterior y objetivos de desarrollo no existe. Si las políticas de desarrollo se subordinan a objetivos de política exterior y, en el contexto de la “guerra contra el terrorismo”, obedecen principalmente a los imperativos de corto plazo de la guerra y la seguridad, no conseguirán promover ni el desarrollo, ni la seguridad. Se acepta que existe un vínculo entre las nuevas amenazas del terrorismo global, el fundamentalismo religioso y la desesperación y

la ira causadas por la desigualdad y la pobreza. Por esta razón, la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo son componentes esenciales de cualquier estrategia de seguridad y de cualquier política exterior que pretenda ser creíble. Estas políticas, más que “ataques preventivos” contrarios al derecho internacional, debieran contemplar “políticas preventivas” en las que el desarrollo y la lucha contra la pobreza ocuparían un lugar relevante. Esta cuestión se reconoce expresamente en la nueva estrategia de seguridad de la UE, que relaciona la pobreza, el fundamentalismo, los “Estados fallidos” y el terrorismo global, ya que “la sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades para todos incrementará la seguridad”. Como señala su título, se pretende lograr “una Europa segura en un mundo mejor”.¹⁵

NOTAS

1. Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Box y Koulaïmah-Gabriel, 1997, y Aguiar, 2003.
2. Esta evaluación cubrió la cooperación con los países ACP, MEDA y PVD/ALA, así como la ayuda humanitaria. Véase la síntesis final en Comisión Europea 1999b, y el informe final de los países ALA en Comisión 1999c. A esta última se añade la evaluación del Reglamento 443/92 sobre ayuda financiera y técnica a los países ALA (Consortio EVA-EU Association 2002).
3. Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, adoptada el 8 de septiembre de 2000.
4. Comisión, 2000a. Ver también las Conclusiones del Consejo de Desarrollo del 10 de noviembre de 2000, y la comunicación de la Comisión, 2001b.
5. Ver el documento marco de la Comisión, 2000b. En 2002 se habían completado 110 documentos de estrategia nacional y regional (disponibles en http://europa.eu.int/comm/development/index_en.cfm).
6. Disponibles en: http://europa.eu.int/comm/development/development_old/lex/en/index.htm
7. Ver Comisión (2000d), y las conclusiones del Consejo de Desarrollo del 18 de mayo de 2000.
8. Sobre el uso de la ayuda como instrumento de la PESC, ver Presidencia Española de la UE, 2002.
9. Sobre la distribución de la ayuda y los objetivos de pobreza, ver Cox y Koning, 1999 y Reisen, 2002.
10. “La nueva UE invertirá en el desarrollo de los países limítrofes”, *El País*, 30 de junio de 2003, p. 8, y Comisión Europea 2003.
11. Estas preferencias, conocidas como “SPG-drogas”, otorgan acceso libre de aranceles a un gran número de productos para respaldar las estrategias de sustitución de cultivos frente a la producción de drogas ilegales. La extensión de estas preferencias a Pakistán fue impugnada por India ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, que las ha declarado contrarias a las normas de la Organización.
12. Ese esquema institucional, que respondía a la estrategia “interregionalista” de la Comisión Santer y del entonces Vicepresidente, Manuel Marín, ha sido criticado argumentando que respondía a la búsqueda de influencia política de los comisarios responsables de diferentes regiones, utilizando para ello la ayuda económica y los acuerdos comerciales. Este argumento, sin embargo, pasa por alto que la búsqueda de una relación preferencial con Latinoamérica o el Mediterráneo también respondía a nuevos intereses de la UE en esas regiones. La resistencia a aceptar este hecho puede deberse a que ello responde en mayor medida a los intereses de España, y podrían poner en cuestión el trato preferente que la UE otorgaba a los países ACP, en su mayoría ex-colonias de Francia o el Reino Unido.
13. “La sanciones contra terceros países, la propuesta más discutida”, *El País*, 19 de junio de 2002, p. 5; y “Aznar rebaja su propuesta sobre inmigración para salvar el consenso en la UE”, *El País*, 22 de junio de 2002, pp. 1-2.
14. Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Sevilla 21 y 22 de junio, puntos 33 y 34.
15. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. Ver también Javier Solana, “una ruta europea hacia la seguridad”, *El País*, 12 de diciembre de 2003, p. 13.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, Pablo y M. E. CASANOVA (2002): “Cooperación para el desarrollo ¿Un paso adelante a favor del progreso de los países en desarrollo?”, Esther Barbé (Coord.): *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp. 167-184.

- AGUIAR, Pablo (2003): "Enlargement, coherence, and development policy", en Esther Barbé y Elisabeth Johansson-Nogués (coords.): *Beyond Enlargement: the New Members and New frontiers of the Enlarged European Union*, Barcelona, Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp. 235-256.
- BARBÉ, Esther (Coord.) (2000): *Política Exterior Europea*, Barcelona, Ariel.
- BOX, Louk y Andrea KOULAIMAH-GABRIEL (2002): *Towards Coherence? Development Co-operation Policy and the Development of Policy Co-operation*, Maastricht, ECDPM.
- BRETHERTON, Charlotte y John VOGLER (1999): *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge.
- COMISIÓN EUROPEA (2000a): *The European Community's Development Policy*. Bruselas, COM(2000) 212 final, 26 de abril.
- COMISIÓN EUROPEA (2000b): *Framework for Country Strategy Papers*, Bruselas, Comisión, SEC(2000) 1049, 15 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2000d): *Report from the Commission. Operational coordination between the Community and the Member States of the European Union in the field of development cooperation*, Bruselas, COM(2000) 108 final, 1 de marzo.
- COMISIÓN EUROPEA (2001b): *Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy*. Bruselas, Commission Staff Working Paper, SEC(2001) 1317, 26 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2002a): *Informe anual 2001 sobre la política de desarrollo de la CE y la ejecución de la ayuda exterior*. Bruselas, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2002c): *Integrating Migration Issues in the European Union Relations with Third Countries. Communication from the Comisión to the Council and the European Parliament*, Bruselas, COM(2002) 703 final, 3 de diciembre.
- COMISIÓN EUROPEA (2003): *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruselas, COM(2003) 104.
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (2002): *European Community. Development Co-Operation Review*. París, OCDE.
- CONSORCIO EVA-EU ASSOCIATION (2002): *Evaluation of EC Council Regulation 443/92 on Co-operation between the EC and ALC Countries*. Bruselas, Comisión Europea, mayo, informe final.
- COX, Aidan y Antonique KONING (1999): *Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained*. Londres, Overseas Development Institute (ODI) / Comisión Europea, 2ª edición.
- HOLLAND, Martin (2002): *The European Union and the Third World*, Londres, Palgrave.
- LEHTINEN, Terhi (2003): *The Coordination of European Development Cooperation in the Field: Myth or Reality?*, Maastricht, ECDPM.
- PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA (2002): *Towards a more effective and comprehensive external action. Discusión paper for a policy debate*, Bruselas, Consejo de Asuntos Generales, 18 de febrero (mimeo).
- REISEN, Mirjam van (2001): *European integration and enlargement: Is there a future for European development policy?*, Bruselas, octubre de 2001 (mimeo).
- SIMON, Anne (2003): *The New Organization of the Council of the European Union: Setback or Opportunity for EU Development Cooperation?*, Maastricht, ECDPM.