

1. INTRODUCCIÓN

Europa tiene más de 50 años de experiencia en la elaboración de una política conjunta de desarrollo, pero su papel en el desarrollo internacional ha evolucionado considerablemente en este período. Hasta los años 90 la Unión Europea era un actor del desarrollo de nichos, que se centraba en programas especializados relacionados con la política comercial y la asistencia humanitaria, cediendo el protagonismo a los donantes bilaterales. Desde entonces la Unión se ha convertido en un actor del desarrollo cada vez más importante por mérito propio y en colaboración con los Estados miembros. Asimismo, la UE ofrece ahora un marco más sustantivo para la coordinación de las políticas nacionales en esta área. Este artículo proporciona una visión general de los retos principales a los que se enfrenta la UE como actor del desarrollo con la intención de analizar hacia dónde puede dirigirse la cooperación europea al desarrollo en la próxima década.

Las presiones sobre la capacidad de la Unión Europea para elaborar e implementar una política que enfrente los problemas globales en materia de desarrollo provienen de dos direcciones (cf. Grimm 2008a). Por un lado, las posibilidades políticas de la UE dependen fundamentalmente de los procesos de política interna y de los intereses de los Estados miembros. A pesar del progreso en la integración (la famosa “unión cada vez más estrecha” del Tratado de Maastricht), si los Estados miembros se oponen a las políticas, poco puede hacerse dentro de la Unión. Por otro lado, el espacio de maniobra de la UE para respaldar los esfuerzos de desarrollo se ve afectado por factores externos. Al aumentar las dificultades externas, se impone la necesidad de una acción conjunta, y así las diferencias entre los Estados miembros pueden superarse más fácilmente. La rápida evolución de las dinámicas externas e internas que conforman la política de desarrollo de la UE hace que sean necesarios y también posibles cambios en el sistema de políticas de la UE.

2. FUERZAS INTERNAS DEL CAMBIO

Internamente, el sistema de la política de desarrollo de la UE se enfrenta a ciertas presiones derivadas de la multiplicación de los actores implicados en el desarrollo internacional dentro de la UE. Con la última ronda de incorporaciones, los miembros de la UE son ahora 27 estados. Como resultado de los compromisos que se les requieren a los Estados miembros de la UE para adherirse a las disposiciones de desarrollo del acervo comunitario, cada Estado miembro nuevo tiene ahora un programa bilateral de cooperación al desarrollo. Por lo tanto, tenemos al menos 27 donantes diferentes, además de la Comisión, formulando las “políticas europeas”.

En 2005, con el Consenso Europeo sobre Desarrollo, la Unión Europea logró formular un marco común de políticas de cooperación al desarrollo para los actores comunitarios y los Estados miembros (Unión Europea 2005). Con esta política, la Comisión Europea fue reconocida como un actor en todo el espectro de políticas de cooperación al desarrollo. El anterior intento de dirigir la política de la Comisión hacia seis zonas focales, propuesto en un comunicado político en 2001, fue abandonado, dejando así claro que la Comisión no pretendía convertirse en un actor de nichos. Para centrarse, la Comisión se comprometió a actuar únicamente en dos sectores en cada país, además de utilizar el instrumento del apoyo presupuestario (cf. Grimm / de Bergh / Freres 2005). Aún así, la capacidad de la Comisión para establecer de forma efectiva un programa en el conjunto de áreas políticas que se

engloban dentro de su mandato de cooperación al desarrollo sigue sin ser uniforme. Por ejemplo, es más fácil para la Comisión establecer un programa comercial que uno en materia de seguridad. La cooperación al desarrollo sigue teniendo un estatus de competencia compartida, por lo que es probable que se quede a medio camino entre las políticas nacionales y las comunitarias.

Como sucesor del documento definitorio de la política de la Comisión, el Consenso esboza valores y principios para guiar los programas de cooperación al desarrollo europeos, daneses, alemanes, españoles, polacos, checos, y de los demás Estados miembros. Ninguno de los valores presentados en el Consenso Europeo es nuevo: la importancia de promover los derechos humanos, la democracia, la igualdad de sexos, y el respeto de la ley está subrayado en el Tratado de la UE. Los principios comunes, tales como la apropiación y responsabilidad que se articulan en el Consenso, también son ya conocidos para los tradicionales donantes europeos activos en el CAD, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. Desde la ampliación, sin embargo, solo la mitad de los Estados miembros de la UE son miembros del CAD. Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría son miembros de la OCDE, pero no del CAD, mientras que los estados del Báltico, Bulgaria, Rumanía, Chipre y Malta no son miembros de la OCDE ni del CAD. Algunos nuevos Estados miembros de la UE habían tenido algunas experiencias como donantes con el CAME, que no se ajustaban a los estándares occidentales de donantes. Por su parte, los países del Báltico, Chipre y Malta son totalmente primerizos en el campo de la cooperación al desarrollo (cf. Kragelund 2008). Pero aun cuando las experiencias en cooperación al desarrollo dentro de la UE son diversas, el Consenso aúna los actuales programas de desarrollo de los Estados miembros de la UE en un marco político común conectado con las buenas prácticas internacionales.

Sin embargo, y pese a este marco común, prevalecen las diferencias sobre la naturaleza de los compromisos individuales de los Estados miembros en materia de desarrollo. En primer lugar, existe una gran diferencia dentro de la UE respecto a cuánta asistencia al desarrollo proporcionan los Estados miembros. En 2007, Suecia asignó en ayudas el equivalente al 0,91% de su Producto Interior Bruto (PIB), mientras que la aportación de Hungría fue únicamente el 0,08% de su PIB (OCDE 2009). Aunque la UE ha preparado un calendario para que sus Estados miembros alcancen un compromiso de AOD del 0,7% del PIB para 2015 (o 0,33% del PIB para los Estados miembros más nuevos), este objetivo parece más remoto que nunca tras la crisis económica mundial. A modo ilustrativo, Irlanda, que en los últimos años iba incrementando firmemente sus aportaciones, ya ha anunciado que las recortará en 94 millones de euros o en un 10% del presupuesto, y probablemente otros países le sigan. Las dificultades presupuestarias de los Estados miembros suponen un problema obvio para la UE en la expansión de su papel en el desarrollo global. Si los estados de la UE han de retroceder en sus compromisos de ayuda, esto sólo puede acarrear que se mine la confianza de los países en desarrollo en la ayuda de la UE, que ya ha sido criticada en el pasado por lo excesivo de sus procedimientos y lo exigente de sus condiciones. Al mismo tiempo, las presiones presupuestarias sugieren que demostrar la efectividad del dinero gastado en ayudas seguirá siendo un argumento importante a la hora de justificar las inversiones en desarrollo ante el público europeo.

Los Estados miembros también tienen diferentes prioridades en el área de las relaciones exteriores y esto influye en las preferencias de los lugares hacia los que dirigir las inversiones de desarrollo. Para la Unión en su conjunto, el contexto político de desarrollo ha cambiado fundamentalmente. Como resultado de las sucesivas ampliaciones, la UE ha evolucionado de un grupo dominado por antiguas

potencias coloniales a una comunidad donde la mayoría de los estados tienen poca o ninguna experiencia en colonialismo. Se puede esperar que la cooperación con Ucrania y otros antiguos estados soviéticos sea mayor en los programas de Polonia o Eslovaquia (como estados vecinos) que en el de Portugal, mientras que en el programa de este último, el pasado colonial y la lengua compartida pueden dirigir su atención hacia estados africanos más que hacia cualquier otro estado de Europa del Este (Bucar et al. 2007). La clara prioridad de la ayuda de la UE a África (tal y como manifiestan los sucesivos acuerdos de Lomé y el hecho de que cerca de la mitad de la asistencia al desarrollo de la UE fluya hacia África) no es tan evidente para muchos Estados miembros. Aunque es improbable que la UE dé la espalda totalmente a África, están sucediendo cambios en política interna. El Acuerdo de Cotonú ya es algo completamente diferente a la Convención de Lomé, que buscaba preservar las conexiones comerciales coloniales mediante un programa de ayuda emparejado con unas preferencias no recíprocas entre Europa y los países del grupo ACP (África, Caribe y Pacífico). El debilitamiento de los lazos post-coloniales conlleva por sí mismo que la UE tenga el potencial para reducir su atención hacia los países ACP y convertirse en un actor más global, y ello a su vez podría impulsar su capacidad para distribuir la asistencia al desarrollo de una forma más selectiva que recompense a los mejores rendimientos. La participación de los nuevos Estados miembros en el Acuerdo de Cotonú y su financiación (a) no deja de ser discutida en estos países y (b) es probable que lleve la discusión más allá del legado post-colonial.

La multiplicación de los actores aumenta la posibilidad de variaciones en la interpretación de normas y principios, creando a su vez variaciones en la práctica administrativa. Asimismo, introduce el potencial de un incremento en la dispersión geográfica y temática de los recursos. Para impulsar la concentración de intervenciones y poder evaluar el impacto de la ayuda de la UE y evitar la innecesaria duplicación de los esfuerzos de donación, la aparición de nuevos actores dentro del sistema de ayudas europeo subraya la necesidad de una mayor coordinación dentro de la UE.

3. FUERZAS EXTERNAS DEL CAMBIO

Esta demanda de mayor coordinación a nivel europeo nace también de los cambios producidos fuera del sistema de la UE. Las dinámicas de la política global están presionando predominantemente a los pequeños y medianos estados europeos para que aporten mediante acciones concertadas lo que individualmente no podrían. Los factores externos del desarrollo, que con toda probabilidad empujarán a la UE para que se convierta en un actor global más prominente, están relacionados con dos tendencias principales: (a) el aumento de la importancia de los bienes públicos mundiales (ej. el cambio climático) en la agenda de desarrollo internacional y (b) los cambios en la estructura del sistema mundial, que están diversificando las fuentes de financiación del desarrollo.

La renovada atención que se presta a los bienes públicos mundiales refleja el reconocimiento de que la medida en que los estados pueden mejorar su estabilidad interna y su prosperidad depende de condiciones del marco internacional que sobrepasan el control de los estados. Promulgar las medidas políticas que ayudarán a estabilizar los sistemas medioambientales del mundo mediante esfuerzos de mitigación del cambio climático, por ejemplo, requerirá un acuerdo entre los mayores emisores de carbono dentro y fuera de Europa. Si Europa quiere conseguir que otras de las mayores potencias económicas acepten reducir de forma significativa sus emisiones de gas invernadero en el contexto de