

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Teresa del Socorro Pérez Rodríguez

COORDINADORES

EL LÉXICO DE LA UNIÓN EUROPEA



EL LÉXICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Primera edición, 2023

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960

Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 55-5483-7060
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego por el Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

ISBN: 978-607-28-2742-4 (epub)
ISBN: 978-607-28-2735-6 (impreso)

Impreso en México / *Printed in Mexico*

EL LÉXICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Teresa del Socorro Pérez Rodríguez
Coordinadores



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO
Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López
Secretario de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
Directora, Dolly Espínola Frausto
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández
Jefa del Departamento de Política y Cultura, Esthela Irene Sotelo Núñez
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL
Jerónimo Luis Repoll (presidente)
Gabriela Dutrénit Bielous
Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL
Tadeo Liceaga Carrasco (Presidente)
Eleazar Humberto Guerra de la Huerta / María Griselda Günther
Ana Lau Jaivén / Saydi Cecilia Núñez Cetina
Eduardo Tzili Apango / Héctor Manuel Villareal Beltrán

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez
Diseño de portada: Leonel Sagahón Campero

INDICE

PRÓLOGO

<i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas, y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez</i>	11
Asilo y migración en la Unión Europea <i>Tomás Milton Muñoz Bravo</i>	13
Asociación estratégica <i>Gabriela Uberetagoiyena Pimentel</i>	32
Ciudadanía de la Unión <i>Andrea Mensa González</i>	47
Cohesión social <i>Roxana Torres Pérez</i>	62
Cooperaciones reforzadas <i>Teresa del Socorro Pérez Rodríguez Beatriz Nadia Pérez Rodríguez</i>	77
Defensa Colectiva <i>Alejandro Animas Vargas</i>	86
Déficit democrático en la Unión Europea <i>Calogero Pizzolo</i>	100
Derecho comunitario europeo <i>Carmelo Cattafi</i>	117

Derecho Constitucional Europeo	
<i>Francisco Balaguer Callejón</i>	134
Empleo en la Unión Europea	
<i>Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas</i>	149
Europa de distintas velocidades	
<i>Lidija Kos-Stanišić</i>	159
Europa digital	
<i>Karla Estephany Alvarado Romero</i>	169
Finlandización	
<i>María Cristina Rosas</i>	182
Independencia del Banco Central Europeo	
<i>Jordi Bacaria</i>	190
Integración económica	
<i>Ignacio Bartesaghi</i>	
<i>Natalia de María</i>	203
Intergubernamental	
<i>Roberto Peña Guerrero</i>	215
Interregionalismo	
<i>Teresa del Socorro Pérez Rodríguez</i>	235
Mecanismo Europeo de Estabilidad	
<i>María del Carmen Sandoval Velasco</i>	249
Política Agrícola Común	
<i>Lorena Ruano</i>	269
Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea	
<i>Enriqueta Serrano Caballero</i>	278
Política Europea de Vecindad	
<i>Ana Luisa Trujillo Juárez</i>	293
Política Exterior Común (acción exterior de la Unión Europea)	
<i>Jorge Alberto Quevedo Flores</i>	304
Políticas antiterroristas en la Unión Europea	
<i>Marta Ochman</i>	325

Políticas climáticas de la Unión Europea	
<i>Nikola M. Zivkovic</i>	
<i>Nikolas Kockelmann</i>	339
Populismo	
<i>Marta Ochman</i>	356
Reformas estructurales	
<i>Santiago Anima Puentes</i>	
<i>Vicente Guerrero Flores</i>	371
Schengen (acuerdo y convenio)	
<i>Hilda Gabriela Narváez Vargas.</i>	382
Seguridad colectiva	
<i>María Cristina Rosas</i>	391
Sistema económico de la Unión Europea	
<i>Lars Pernice</i>	411
Socios estratégicos	
<i>Jorge Alberto Quevedo Flores</i>	426
Subsidiariedad	
<i>Daniel González Herrera</i>	449
Supranacionalismo	
<i>Enriqueta Serrano Caballero</i>	462
Terrorismo	
<i>Marta Ochman</i>	479
Unión Aduanera	
<i>Janette Mendoza Figueroa</i>	494

PRÓLOGO

El 9 DE mayo de 1950, Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, pronunció una declaración en la que invitó a los Estados europeos a formar parte de una organización intergubernamental con un componente novedoso para la época, con la incorporación de instituciones supranacionales. El objetivo fue mantener una alianza que asegurara la paz y evitara la guerra que durante tanto habían padecido los europeos.

La creación de dicha organización internacional, con sus instituciones supranacionales y reconocida como el inicio de la integración europea, es muestra de la creatividad e innovación que ha caracterizado a los europeos en más de setenta años de desarrollo. Cabe mencionar que a lo largo de los años, y para dar respuesta a los diferentes retos y problemas que han enfrentado, fue necesario ampliar los objetivos iniciales para lograr una integración económica y política con características sociales particulares. Lograr los ambiciosos objetivos que se fueron planteando en el avance de la integración requirió establecer políticas y dinámicas que no existían en el ámbito internacional, o bien, implicó que a aquellas creadas por otros organismos internacionales se les hicieran modificaciones para dotarlas de los elementos y las características indispensables para responder a la demanda del proyecto europeo. Ello hizo necesario crear nuevos conceptos, así como la actualización de los términos ya acuñados para dotar de contenido a la integración europea; proceso que se caracteriza por tener dinámicas particulares y que, hasta el día de hoy, sigue siendo único en el mundo, a pesar de los distintos procesos iniciados en diversas regiones del mundo.

La presente publicación busca orientar al lector para que adquiera mayor comprensión de aquéllos términos y especificidades que la integración europea

ha generado. Algunos fueron creados en los inicios de la integración y otros son relativamente recientes, pero todos van mostrando las prioridades de la integración y su adaptación al contexto intracomunitario e internacional.

Esta obra incorpora conceptos que se utilizan en políticas económicas, sociales y de seguridad, o que son el sustento para la explicación de la integración europea. Para facilitar la consulta de dichos conceptos se han organizado en orden alfabético, sin realizar una distinción entre el impacto que cada uno tiene en las políticas comunitarias.

El espíritu de este trabajo es dar mayor visibilidad y comprensión a los cambios que ha generado la integración europea como aportación a las organizaciones internacionales y resaltar sus particularidades como organización política, así como facilitar el conocimiento del complejo proceso de integración, la toma de decisiones y sus dinámicas para comprender lo que es Unión Europea en la actualidad. Asimismo, aspiramos a que se constituya en un material de consulta para los interesados en profundizar su conocimiento y comprensión de dicha organización internacional.

*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Teresa del Socorro Pérez Rodríguez*

POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

*Enriqueta Serrano Caballero**

DEFINICIÓN

PARA DEFINIR LA política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea (UE) es pertinente exponer este concepto en dos partes: la primera, lo referente a la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y después, como política. Es importante señalar esta actuación, ya que no se debe confundir la CID con la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), que depende directamente del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); los países beneficiarios de esta AOD deben considerarse como idóneos para recibir la ayuda por el CAD, y para ejecutarse, se puede hacer a través de medios bilaterales o multilaterales. El desarrollo de la CID se ha consolidado dentro del campo de las relaciones internacionales y es un concepto que alude a las acciones llevadas a cabo por países desarrollados por medio de transferencias de recursos a través de diferentes modalidades y procedimientos a países pobres y/o del sur. Existe una amplia bibliografía al respecto de este concepto, desde dividirlo para su estudio en cooperación internacional, hasta estudiar el término “desarrollo”.

La cooperación al desarrollo en las relaciones internacionales tropieza con problemas de delimitación y hasta de conceptualización. Se prefiere hablar de

* El Colegio de San Luis AC. San Luis Potosí, México. Líneas de investigación: Organizaciones internacionales, Unión Europea, Políticas de cooperación e integración regional y subregional. Correo electrónico: enriqueta.serrano@colsan.edu.mx

cooperación en lugar de ayuda al desarrollo para puntualizar que no se trata sólo de asistencia unilateral, sino que debe buscar una colaboración, por lo que es necesaria la responsabilidad del país receptor de cooperación. Además, la CID es una política transversal, horizontal, integrada y concatenada con todas las demás políticas internacionales en el conjunto de las relaciones internacionales.

Se intenta que la CID beneficie a los países necesitados antes que a los benefactores. No obstante, actualmente la ayuda internacional ha dejado de ser meramente humanitaria y caritativa. La CID persigue por parte del país donante intereses propios de carácter cultural, político y económico. Otro factor a considerar es la condicionalidad de la ayuda que también puede estar subordinada al cumplimiento por parte del país receptor de ciertos criterios económicos (economía abierta) y políticos (democracia, derechos humanos). Debe resaltarse que es complicado delimitar la CID de otros ámbitos y objetivos de las relaciones internacionales, ya que encontrar un perfil propio de la CID incluye introducirse a una gran variedad de estudios que incluyen las causas que motivan la pobreza en los países receptores, así como la multitud de actores que pueden participar actualmente de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La UE ha construido su propia política de cooperación para el desarrollo de manera gradual sobre el discurso de responsabilidad moral y la solidaridad internacional (Comisión Europea, Parlamento Europeo, y Consejo Europeo, 2006). Este discurso puede asentarse en la idea de un poder normativo o ético que cambia su papel en el mundo como un promotor proactivo de “bienes públicos globales” (Aggestam, 2008). No obstante, no debe olvidarse que el origen de la política de cooperación comunitaria se encuentra en las herencias coloniales, donde surgió el núcleo de la CID de las Comunidades Europeas.

La cooperación al desarrollo de la UE representa un instrumento primordial de lucha contra la pobreza y la exclusión. La UE aporta más de la mitad de la ayuda pública al desarrollo en el mundo y para muchos de los países que se benefician de esta ayuda constituye además su principal socio comercial. Históricamente, la Política de Cooperación al Desarrollo (PCD) conformó uno de los tres pilares de la acción exterior de la UE junto con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Comercial Común (PCC).

Por último, cuando se refiere a la política europea de desarrollo, se debe tener en cuenta que se trata de 27 políticas implementadas por los Estados miembros (EM) de la Unión, además de la presentada a nivel comunitario por la Comisión Europea. La UE es entonces un actor único en lo que respecta al desarrollo: siendo a la vez un donante bilateral al entregar ayuda directa-

mente a los países en desarrollo y donante multilateral de coordinación en políticas nacionales. Lo anterior responde a que la política de desarrollo es una *competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea*. Finalmente, en 2019 la AOD de la UE y sus Estados miembros ascendió conjuntamente a 75, 200 millones de euros (lo que equivale a 55, 2 % de la ayuda mundial), de acuerdo con el CAD de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

Las Comunidades Europeas no tenían específicamente una política de cooperación al desarrollo, aunque sí un régimen de asociación para los países y territorios de ultramar (PTU) aún dependientes de algunos EM de la Comunidad, especialmente Francia. Se puede decir que la política comunitaria de cooperación para el desarrollo es heredera de las políticas nacionales aplicadas por los EM a sus excolonias, a través de las cuales satisfacían sus necesidades de suministro de bienes y materias primas, a la vez expandiendo mercados para sus empresas (Carbone, 2011: 326).

El Tratado de Roma de 1957 recogía en su cuarta parte los principios que debían seguir las relaciones entre la Comunidad y los países y territorios de ultramar; estableció un sistema de regímenes de preferencias comerciales y de concesión de asistencia financiera y técnica por parte de Francia, Bélgica y Holanda hacia sus territorios de ultramar, que beneficiaron a los Estados francófonos del África del Sur del Sáhara. Además, instituyó un sistema de asociación destinada a promover su desarrollo económico y social y a establecer relaciones económicas estables. Como dato relevante, con este tratado se creó el Fondo Europeo de Desarrollo para apoyar a las antiguas colonias de los EM de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Cuando los Países y territorios de ultramar (PTU) alcanzaron su independencia, los 18 Estados africanos pasaron a normalizar sus relaciones con la Comunidad a través de acuerdos de asociación (Convención de Yaundé 1964-1969-1971). La política comunitaria de cooperación se articuló entono a la política comercial común y sus sistemas de preferencias para las exportaciones de algunos países pobres.

La política comunitaria de cooperación se articuló en torno a la PCC y su sistema de preferencias para las exportaciones de algunos países pobres. Con esta finalidad se establecieron los primeros mecanismos de asociación y acuerdos bilaterales entre la CEE, coincidiendo con las negociaciones para el ingreso

del Reino Unido a las Comunidades, los seis Estados fundadores se mostraron abiertos a integrar en el marco de Yaundé a excolonias británicas, lo que determinó la ampliación del segundo Convenio de Yaundé (1969-1975) a 21 Estados (Nigeria, Uganda, Kenia, Tanganica). Nigeria rechazó recibir las ayudas al desarrollo que acompañaban a este marco de relaciones. A partir de 1972 la política de cooperación comenzó a mundializarse y consolidarse a pesar de no tener una base jurídica concreta en el Derecho primario de la Unión Europea.

Con la adhesión del Reino Unido a la Unión en 1972, se invitó a 20 países de la *Commonwealth* para entablar relaciones preferenciales con la Comunidad –Protocolo xxii del Acta de adhesión–. En 1975 se creó el grupo ACP (África, el Caribe y el Pacífico) con la firma del Acuerdo de Georgetown. Surgen así los cuatro Convenios de Lomé con los países ACP, con el objetivo de aplicar programas de cooperación a largo plazo en el marco de los llamados Convenios de Lomé I (1975-1980), con 46 países por parte del Grupo ACP y 9 por parte de Europa; Lomé II (1981-1986), con 57 países ACP; Lomé III (1986-1990), con 66 países ACP, y Lomé IV (1990-2000), con 70 países ACP.

Estos convenios consistían en: discriminación positiva en favor de las excolonias europeas, acceso preferencial de éstas al mercado europeo a través de acuerdos comerciales estables, de carácter contractual y no recíprocos, entre otros (Serrano-Caballero, 2008: 131). Los Convenios de Lomé fueron sustituidos por el Convenio de Cotonú (2000-2020) que recogía el acervo consolidado de más de 25 años y que, además, introdujo importantes innovaciones (Babarinde y Faber; 2004: 27-47).

Por otro lado, las relaciones de ayuda entre la Comunidad Europea y el Mediterráneo evolucionaron en tres fases: el nacimiento de la relación (1958-1979), el periodo de protocolos (1979-1995) y el Programa MEDA (a partir de 1995). En el periodo de 1965 a 1972, la CEE concluyó acuerdos comerciales y arancelarios con Líbano, Túnez, Marruecos y Egipto; y acuerdos de asociación con Malta (1970) y Chipre (1972). Años más tarde, el Convenio de Arusha (1975) estableció vínculos comerciales con los tres Estados de África oriental (Kenia, Uganda y Tanzania). En la Cumbre de París de octubre de 1972, se presentó la Política Global Mediterránea (Boletín, CEE, 1972). Un año después se establecieron acuerdos de cooperación con los países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez) y con los países del Mashrek (Egipto, Siria, Jordania y Líbano) en 1977, en esa misma década empezó el desarrollo de esta política con América Latina y Asia.

La política de cooperación al desarrollo en los Tratados

Antes del Tratado de Maastricht, las Comunidades Europeas carecían de una base jurídica específica para la actuación que llevaban a cabo en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Hacían referencia a los antiguos artículos 238 para el Convenio de Lomé (países ACP) y los acuerdos de asociación, el Artículo 113 para el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) o el Artículo 235 (Artículo 308) para la asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo de Asia y América Latina. De tal manera que en 1992 se añadieron los artículos 130 U-130 Y (después del Tratado de Ámsterdam, artículos 177-181), éstos codifican un acervo específico consolidado a lo largo de varios decenios.

El Tratado de Maastricht (1992) supuso un hito en la evolución de la política de desarrollo de la Unión. Este tratado institucionalizó la Política de Cooperación al Desarrollo (PCD), sus principios quedaron recogidos en el Título xvii del tratado sobre “Cooperación para el Desarrollo” (artículos 130 U-130 Y). El Tratado de Ámsterdam mantiene el articulado, pero no la localización, el Título xvii pasó a ser el actual Título xx “Cooperación al Desarrollo” (artículos 177-181 TCE), donde se incluyen las disposiciones legales que permiten reforzar la coordinación tanto interna como internacional en este ámbito.

Con el Tratado de Niza se introdujo un nuevo Título (xxi) referido a la cooperación económica, financiera y técnica, dando así cobertura a algunos espacios no contemplados en el Título xx del anterior tratado “Cooperación al desarrollo”. El Título xxi del Tratado de Niza incluyó un solo artículo, el Artículo 181 A, en el que presenta la cooperación al desarrollo como una competencia compartida entre la Comunidad y los Estados miembros, y con un carácter complementario de la acción de los Estados miembros y coherente con la cooperación al desarrollo del Título xx.

La intersección entre la política comercial y la política de cooperación al desarrollo se dio en el momento que la Comunidad comenzó a integrar objetivos de cooperación al desarrollo en el marco de su política comercial común entendida en su acepción más amplia. El Tratado de Ámsterdam recogió la política de cooperación al desarrollo como uno de los objetivos comunitarios, cuando mencionaba en su prólogo el deseo de contribuir al “desarrollo armonioso del comercio mundial”, objetivo que se mantiene en la redacción del Artículo 133 (DOCE C 325/94). El Artículo 130 del mencionado tratado contempla por primera vez la cooperación al desarrollo como una política comunitaria, de forma que a partir de ese momento los Estados miembros debían ceder parte de sus competencias en este ámbito a los órganos comunitarios. El Artículo 177 del TCE estableció que la política de la Comunidad en el ámbito de

la cooperación al desarrollo “será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros”, mientras que esta disposición en el apartado 3 dispuso a la Comunidad y a los Estados miembros el respeto de los compromisos y objetivos acordados en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes señalando en el Artículo 180.1 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, al tiempo que se reconocía a la Comisión un derecho de iniciativa en estos ámbitos para fomentar esta coordinación (Artículo 180.2). El Artículo 189 C del Tratado estableció los mecanismos formales para la toma de decisiones, como ya anunciaba el Artículo 130 W. Se reguló así la participación en esta política de tres instituciones de la Unión: Consejo, Comisión y Parlamento. El Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, consagró en el Derecho primario los objetivos de la cooperación al desarrollo, el procedimiento de adopción de medidas de ejecución e introdujo un título dedicado a la cooperación financiera y técnica con terceros países. Desde el Tratado de Maastricht, la política de desarrollo de la UE introdujo los principios de complementariedad, coordinación y coherencia: la “Triple C” (Hoebink, 2004).

Reforma de la política de desarrollo y acción exterior de la Unión Europea

El Tratado de Lisboa (TdL), en vigencia desde el 2009, posicionó la cooperación para el desarrollo como un instrumento de política exterior al establecer que “*La política de la Unión en el ámbito de la cooperación al desarrollo se llevará a cabo dentro de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión*” (European Union, 2021: 93). El nuevo Tratado pretendía fortalecer los procedimientos e instituciones y promover una mayor coherencia en el ámbito de la acción exterior de la Unión, de esta manera se definieron las nuevas competencias de la UE y los EM, estableciendo el marco legal e institucional para la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria; áreas que serían competencias compartidas para los EM y la UE. Con el TdL se incorporó la cooperación al desarrollo como una política independiente de la acción exterior de la Unión (TUE, artículos 21.1. y 21.2 del TFUE, artículos 208-214), deja de ser una política complementaria de las competencias bilaterales y se convierte en una competencia compartida de los Estados miembros y de la Comisión Europea. Dentro del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la cooperación al

desarrollo queda recogida en el Título III, artículos 208-214: Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria, correspondiéndose estos con los antiguos artículos 177 y 179 a 181 del TCE, comprendidos en su Título xx.

El Artículo 208 del TFUE especifica que *“el objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza”*. La Unión podrá celebrar con terceros países y con las organizaciones internacionales acuerdos para la consecución de sus objetivos, y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) contribuirá, conforme a las condiciones previstas en sus Estatutos, a la ejecución de las acciones aprobadas. En el capítulo 2: Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, el TFUE anuncia que la UE: *“llevará a cabo acciones de cooperación económica, financiera y técnica, entre ellas acciones de ayuda en particular en el ámbito financiero, con terceros países distintos de los países en desarrollo”*. Debe mencionarse también el Artículo 213: *“cuando la situación en un tercer país requiera que la Unión preste una ayuda financiera urgente, el Consejo adoptará a propuesta de la Comisión, las decisiones necesarias”*, así como el Capítulo 3: de Ayuda humanitaria, que comprende el Artículo 214 que circunscribe las acciones de ayuda humanitaria a los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, teniendo por objeto *“prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas situaciones”*. Actualmente, la política de desarrollo es una competencia compartida con una división subsidiaria del trabajo entre los actores a nivel de la UE y los Estados miembros. La competencia compartida significa que, mientras que las instituciones de la UE se dedican a la ayuda al desarrollo, los 27 gobiernos miembros también ejecutan sus propios programas bilaterales como mejor les parece. La mayoría de los Estados miembros de la UE tienen sus propios programas de ayuda bilateral, que suelen considerarse independientes de la Comisión Europea y otros Estados miembros. El nivel de cooperación es muy alto y las agencias de desarrollo de los Estados miembros ejecutan con frecuencia los programas financiados por la UE, cooperación delegada.

La acción exterior de la UE y en particular su PCD está influida y alienada por el contexto internacional y el marco general de las relaciones internacionales. La PCD es una política ya asentada en la práctica comunitaria. Dentro de un marco multilateral, la UE y sus EEMM han tomado como referencia de cooperación internacional los objetivos mundiales trazados por la comunidad internacional, por ejemplo, los Objetivos del Milenio (ODM) (2001-2015) y, actualmente en vigencia, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2016-2030).

Las guías para el desarrollo al interior de la UE se recogen en el Reglamento del 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional, Europa Global para el periodo 2021-2027 y en el nuevo Consenso Europeo para el Desarrollo adoptado en 2017 en sustitución del anterior Consenso Europeo sobre Desarrollo del 2005. La política de desarrollo en esta nueva etapa tiene el objetivo de contar con una política más armonizada y un compromiso de impulsar y promover el volumen de la ayuda de la UE y su eficiencia con la reducción de la pobreza como principio (Carbone, 2008). El nuevo Consenso sobre Desarrollo (2017) proporciona una visión común para la UE y todos los EM. Como piedra angular de la política de desarrollo comunitaria, el Consenso se basa en el TdL, reiterando el objetivo de reducir la pobreza y al mismo tiempo reafirma las dimensiones económicas sociales y ambientales de la Agenda 2030 y los ODS (Consejo de la Unión Europea, 2017). De esta manera, el Consenso amplía los objetivos para la cooperación al desarrollo. El Consenso pone énfasis “en no dejar a nadie atrás” abordando la desigualdad y la discriminación a nivel mundial, así como la necesidad de medios nuevos e innovadores de implementación en apoyo de la Agenda de Acción de Addis Abeba. El Consenso propone un enfoque equilibrado e integrado del desarrollo sostenible mediante la interconexión de sectores (como el desarrollo, la paz y la ayuda humanitaria), aumento de la eficacia de la UE, la asistencia para el desarrollo y la combinación de la financiación tradicional con el sector privado y los recursos nacionales.

A partir de 2015, la UE inició la actualización y revisión de su política exterior y desarrollo y, en consonancia con la Agenda de desarrollo global, cambios geopolíticos, crisis emergentes y un mayor enfoque en nuevas estrategias. Esto condujo a la adopción de la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea (SEAE, 2016), que sustituyó a la Estrategia Europea de Seguridad (2003). El objetivo era doble: hacer balance de la evolución del medio ambiente para establecer los intereses y principios fundamentales de la UE para la acción exterior, y proporcionar una visión para una UE más creíble, responsable y receptiva en el mundo. La principal novedad es su carácter integrado que se extiende más allá del tradicional ámbito de la seguridad para cubrir todos los aspectos de la acción exterior de la UE, incluida la cooperación al desarrollo. La Estrategia Global reconoce que la acción exterior de la UE “tiene que estar mejor integrada” (SEAE, 2016: 39). La Estrategia Global solicita el cumplimiento de los ODS acordados entre los Estados miembros de las Naciones Unidas como un requisito clave para el desarrollo y la prosperidad y como un objetivo transversal para las políticas exteriores de la UE. Los ODS se han convertido desde entonces en el marco principal para la cooperación al

desarrollo de la UE, como se establece, por ejemplo, en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2017 (Comisión Europea, 2017).

La política de cooperación al desarrollo de la UE constituye un desafío en términos de análisis debido a su complejidad. En primer término, uno de los elementos siempre cuestionables de esta política es la personalidad de la UE como actor de las relaciones internacionales (RRII). Las teorías clásicas de las RI se basan en el análisis de los Estados como unidad principal de estudio, por lo que la UE es un caso atípico dentro de las teorías clásicas, ya que la UE no es ni un Estado ni tiene intereses discernibles, en este sentido, la UE es “una unidad heterodoxa de análisis”. Los análisis de RRII prefieren estudiar las políticas internas de la UE, como el comercio, la agricultura, donde la integración se llevó a cabo como un ejemplo de integración regional, no el de las relaciones exteriores y las políticas externas de la UE. Los enfoques teóricos de las RI son limitados a la hora de identificar las particularidades de las relaciones de la UE con el mundo y más aún a la hora de analizar la formulación de políticas multinivel de la Unión Europea.

El proceso de integración europea constituye un subsistema internacional único. En términos de Deutsch, es un grupo que se ha integrado, donde la integración es definida como “la consecución de un sentimiento de comunidad acompañado por instituciones formales e informales o prácticas suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar un cambio pacífico entre los miembros del grupo” (Deutsch; 1961: 98). Acercarnos a la UE como un *actorness* internacional nos permite dar un poco de luz sobre la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Hablar de la política de cooperación al desarrollo comunitaria presupone hablar de un actor internacional, independientemente de su naturaleza.

Aunque la conceptualización del *actorness* se centra en el Estado, la UE se concibe como una unidad con el objetivo y la capacidad de realizar sus propias políticas sobre la escena internacional. Como desafío a los enfoques dominantes de RI centrados en el Estado, el *actorness* fue utilizado por primera vez en la década de los setenta por Cosgrove y Twitcett para examinar a la CEE y a las Naciones Unidas como nuevos actores de la política internacional.

Cosgrove y Twitcett en *The New International Actors. The United Nations and The European Economic Community* sostienen que la capacidad para actuar en la escena internacional depende de tres factores: 1) el grado de decisión autónomo que se origina en las instituciones centrales del actor; 2) la medida en que tiene impacto en la relaciones interestatales y, por lo tanto, en el sistema internacional, y 3) su importancia en la formulación de políticas exteriores de los Estados miembros (en clara alusión a la CEE)(Cosgrove y Twitcett; 1970; 12).

Compararon la actuación de la CEE con la de la ONU. Dado que la ONU tiene propósitos y perspectivas globales, su actuación es derivada de su influencia global, mientras que la CEE tiene más impacto en Europa. Al considerar a la ONU y a la CEE como nuevos actores, Cosgrove y Twitcett ofrecieron un análisis de *actorness* de estas organizaciones con referencia a las nociones de “autonomía” en términos de separación, impacto y “percepción de otros actores”. Por otro lado, Sjöstedt en el libro *The External Role of the European Community*, a través un modelo de evaluación, cuestiona que la CEE debía ser considerada como un verdadero actor del sistema internacional (Sjöstedt, 1977: 6); propone el concepto de “capacidad de actor”, abordado como una medida de la capacidad autónoma de la unidad para comportarse activa y deliberadamente en relación con otros actores del sistema internacional.

Teniendo en cuenta las dificultades conceptuales del *actorness*, Allen y Smith (1990) introdujeron la noción de “presencia” en la arena internacional en 1990 y la revisaron en 1998. Según los autores ésta implica “credenciales y legitimidad, la capacidad de actuar y movilizar recursos, el lugar que ocupa en las percepciones y expectativas de los formuladores de políticas” (Allen y Smith, 1990: 21). Allen y Smith subrayan la presencia “variable y multidimensional” de la UE. La conceptualización inicial de “presencia” se basó en la “presencia pasiva” que denota la influencia y el impacto de la UE, debido al ser de la UE, es decir a su pura existencia sin necesidad de actuar. El debate en torno al *actorness* de la UE se ha vinculado a su complejo sistema de política exterior, en el que el nivel de integración varía sector a sector, este debate ha planteado formulaciones analíticas útiles. Jupille y Caparoso (1998) presentan un marco analítico integral basado en una combinación de factores internos y externos, así como en la interacción. Los autores dieron su propia definición del *actorness* al ampliar la explicación de Sjöstedt agregando nuevos criterios como: reconocimiento centrado en la dimensión externa del actor, autoridad definida como competencia jurídica para actuar, autonomía en términos de distinción (*distinctiveness*) institucional e independencia y cierto nivel de acuerdo interno (Jupille y Caparoso, 1998: 214-217). De esta manera, el *actorness* se asimila en el plano interno a: 1) una autoridad en referencia a la base jurídica-institucional (estructuras de decisión, competencias); 2) cohesión, en referencia a la capacidad de la UE de llegar a acuerdos y formular políticas consistentes. En el plano externo, el reconocimiento por parte de otros actores de la UE en tanto que interlocutor legítimo. Además de la conceptualización de *actorness* de Jupille y Caparoso, Bretherton y Vogler (1999) nos dan una definición completa de actor incorporando la “presencia” de Allen y Smith con la capacidad de actor de Sjöstedt. Desde su perspectiva, conceptualizan la política global en

términos de procesos de interacción social en los que los actores se comprometen. Los autores definen el *actorness* como “procesos interactivos, basados en las nociones de oportunidad, presencia y capacidad que se combinan para dar forma a las actividades exteriores de la Unión” (Bretherton y Vogler; 1999: 19). En consecuencia, el componente de presencia de *actorness* se refiere a las características peculiares de la UE y a las consecuencias del ser, mientras que la capacidad se refiere al contexto interno de la UE en el que la coherencia tiene una importancia central. La oportunidad es considerada como un requisito de estructura que restringe o permite las acciones. Aplicado a la cooperación al desarrollo de la UE política, *actorness* denota el impacto de la UE en el desarrollo global. La “presencia” se refiere al resultado de “ser” e indica la capacidad de la UE para influir en el desarrollo del mundo, “la habilidad de la UE, en virtud de su existencia, para ejercer influencia más allá de sus fronteras” (Bretherton y Vogler; 1999: 24). Aunque el análisis de la actuación de la UE revela los puntos fuertes y su debilidad con respecto a la toma de decisiones y el comportamiento intencional, y sus capacidades con respecto a las instituciones de la UE y los EM, se concentra en el impacto y los resultados de la UE y omite el enfoque de análisis de políticas. Sin embargo, adopta un enfoque unitario y considera a la UE como un actor, como una unidad única monolítica. Finalmente, debe mencionarse que gran parte de la literatura sobre la política de desarrollo de la UE se ha enfocado en explicar el cambio histórico de la política de forma descriptiva, lo anterior, centrándose en eventos que tienen que ver con la paz y seguridad, cambios geopolíticos, migraciones, etcétera.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Dentro de la política de desarrollo, la UE tiene dos funciones: como actor del desarrollo por derecho propio y como coordinadora europea. El objetivo principal de la UE no es ser “un donante más”, sino más bien promover una política europea de desarrollo, con el objetivo de coordinar y armonizar enfoques, objetivos y actividades de los EM. La ausencia de una delimitación clara del poder y el hecho de que sólo existan herramientas blandas para la coordinación entre las políticas nacionales crean un desafío (Delputte & Orbie, 2020). Varios autores han rastreado esta evolución y han examinado hasta qué punto la armonización ha dado lugar a la integración (Lightfoot y Szent-Ivanyi, 2014; Orbie y Carbone, 2016).

Por otro lado, el debate sobre el papel “federador de la UE” que examina las sinergias entre la UE y los Estados miembros sigue siendo un tema de investi-

gación clave. Otro de los temas importantes es el de los principios éticos (Bodensteins *et al.*, 2017) y su poder normativo (Manners, 2002; Van der Vleuten, 2017; Whitman, 2011). La UE puede ejercer el poder y definir lo normal en las relaciones internacionales, ya que sus normas son atractivas para otros que intentan emularlas o pueden imponer normas a través de la condicionalidad o a cambio del acceso del mercado de la UE (Van der Vleuten, 2017: 10). Otros han criticado la idea de una política exterior de la UE normativa y distintiva al enfatizar las inconsistencias (Whitman, 2011: 13-16), basada en sus intereses y su falta de reflexión (Diez, 2005). Otra línea interesante de investigación y debate actual es la vinculación de la política de desarrollo a los ODS de la Agenda 2030 junto a la estructura de las “cinco P”. El análisis de este compromiso implica grandes cambios a nivel de las políticas comunitarias por parte de la UE. Por un lado, este compromiso sirve a la UE como fuente importante de legitimidad para el apoyo de la UE al multilateralismo y su acción en los ámbitos de la resolución de conflictos, la consolidación de la paz, promoción de los derechos y el estado de derecho; no obstante, en términos estrictamente jurídicos, la Agenda 2030 no se encuentra definida como cuerpo legal, lo que implica que no tenga un efecto directo, no puede ser utilizada por particulares para impugnar algún acto ante tribunales nacionales o ante el Tribunal de Justicia de la UE (Rabinovych, 2020). Rabinovych destaca que utilizar diversas formas de derecho internacional, como lo ha hecho la UE al tomar como base a la Agenda 2030 en su política de desarrollo, crea un “tejido conectivo” que evidencia la utilización de reglas consuetudinarias internacionales con las que la UE se ha “auto-vinculado” con los compromisos de esta agenda, en lugar de tomarlos únicamente como parte de un cuerpo de “derecho indicativo”.

Por último, otra de las líneas actuales de investigación se genera a partir de todos los cambios en la estructura organizacional de esta política; gran parte de los debates se dirigen ahora mismo a destacar la compleja dinámica de esta política que está llamada a abordar los desafíos que tienen que ver con pobreza, desigualdad, crisis sanitaria, cambio climático y, al mismo tiempo, a apoyar los objetivos de la política exterior europea, incluyendo su estabilidad política, gestión migratoria y el acceso a recursos y mercados. Otro punto es que esta política se diseñó con la capacidad de abordar cualquiera de los problemas antes señalados; no obstante, entra en tensión cuando se cuestiona su gesto de solidaridad global en contraposición con su creciente instrumentalización al servicio de sus intereses económicos y de seguridad, cuestión expuesta en el apartado último anterior (Furness *et al.*, 2020).

Delputte y Lightfoot, mencionan:

la política de desarrollo de la UE se ha enfrentado a muchos cambios y desafíos diferentes hasta el punto en que se podría hablar de “el fin de la política de desarrollo de la UE”, se señala el dismantelamiento de gran alcance de los principios de las políticas de desarrollo “tradicionales”. Esta evolución se define como un “cambio del excepcionalismo normativo a un enfoque de la cooperación para el desarrollo más orientado a los intereses”, lo anterior, a raíz de los cambios estructurales y organizacionales para ejecutar esta política (Delputte y Lightfoot, 2019).

Queda dar seguimiento a estas líneas y contribuir con el debate actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Aggestam, Lisbeth (2008), “Introduction: Ethical Power Europe?”, *International Affairs*, 84 (1), pp. 1-11.
- Arts, Karin y Anna K. Dickinson (2004), *EU Development Cooperation from Model to Symbol*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Babarinde, Olufemi y Guerrit Faber (2004), “From Lomé to Cotonou: Business as Usual”, en *EFA Rev*, núm. 9.
- Bodenstein, Thilo, Jörg Faust y Mark Furness (2017), “European Union Development Policy: Collective Action in Times Global Transformation and Domestic Crisis”, en *Development Policy Review*, vol. 35, núm. 4, pp. 439-597 [<https://doi.org/10.1111/dpr.12189>].
- Bretherton, Charlotte y John Vogler (1999), *The European Union as Global Actor*, Nueva York/Londres: Routledge.
- Bulletin des Communautés Européennes (1972), octubre, núm. 10, Luxemburgo: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes.
- Carbone, Maurizio (2007), *The European Union and International Development: The politics of Foreign Aid*, Londres/Nueva York: Routledge (UACES Contemporary European Studies).
- Carbone, Maurizio (2008), “Introduction: The New Season of the EU Development Policy”, en *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 9, núm. 2, junio, pp. 111-113.
- Carbone, Maurizio (2011), “The EU and the Developing World: Partnerships, Poverty, Politicization”, en C. Hill y M. Smith (eds), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 324-348.
- Comisión Europea (2017), “Declaración Conjunta del Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del

- Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión 2017/CC200/00”, *El Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo. Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro*, Bruselas: Comisión Europea.
- Comunidad Europea (1991), *Tratado de Maastrich de 7 de febrero de 1992 (documento 191)*, Bruselas.
- Cosgrove, Carol y Kenneth Twitchett (eds.) (1970), *The New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*, Londres/New York: Macmillan/St. Martin’s Press.
- European External Action Service (SEAE) (2016), *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe. A global Strategy for the European Union Foreign and Security Policy*, [<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/common-foreign-and-security-policy-global-strategy.html>]
- Delputte, Sarah y Simon Lightfoot (2019), *Three Ways of Looking at the EU’s Development Policy*, (*Debating Development Research*), EADI blog.
- Delputte, Sarah y Jan Orbie (2020), “Paradigm Shift or Reinventing the Wheel? Towards a Research Agenda on Change and Continuity in EU Development”, en *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, núm. 2, pp. 234-256.
- Deutsch, K. (1961), “Security Communities”, en James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. The Free Press of Glencoe.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2002), *Versión Consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 24 de diciembre de 2002*, Bruselas.
- Diez, Thomas (2005), “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’”, *Millennium-Journal of International Studies*, 33, pp. 613-636.
- European Commission (2021), *Joint Communication to the European Parliament and the Council on Strengthening the EU’s Contribution to Rules-Based Multilateralism*, JOIN (2021) 3 final, Brussels, 17.2.2021.
- European Union (2021), “Directorate General for International Partnerships”, [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/organisation-chart_en.pdf] (fecha de consulta: 16 de agosto de 2021).
- European Union External Service (2021), “La Unión Europea en el mundo”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_es].
- Faust, Jörg y Svea Koch (2014), *Foreign Aid and the Domestic Politics of European Budget Support*, Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo (Documento de debate 21/2014).
- Furness, Mark, Luciana A. Ghica, Simon Lightfoot y Balázs Szent-Iványi (2020), “EU Development Policy: Evolving as an Instrument of Foreign Po-

- licy and as an Expression of Solidarity”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, núm. 2, [<https://doi.org/10.30950/jcer.v16i2.1156>].
- Ginsberg, Roy (2001), *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Guerrero, Mario G. (2019), “Pensando y repensando teóricamente el orden internacional: las nuevas instituciones internacionales emergentes a través de los lentes neoinstitucionalistas”, *Janus.net. e-journal or International Relations*, vol. 9, núm. 2.
- Hill, Christopher y Karen E. Smith (eds.) (2020), *European Foreign Policy: Key Documents*, Londres: Routledge, 2000.
- Hoebink, Paul (2004), *Evaluating Maastricht’s Triple C: The ‘C’ of Coherence*. Ministry of Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluating Department, [<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/2004-Treaty-Maastricht-Europe-Development-Cooperation.pdf#page=190>].
- Holland, Martin (2002), *The European Union and the Third World*, Basingstoke-New York Palgrave.
- Jupille, Joseph y James Caparros (1998), “States Agency and Rules the European Union in Global Environmental Politics”, en Carolyn Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community*, Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- Mangas Martín, Araceli y Diego J. Liñán Nogerías (2010), *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos.
- Manners, I. (2002), “Normative Power Europe? A Contradiction in Terms?”, *Journal Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, pp. 235-258.
- Orbie, Jan y Maurizio Carbone (2016), “The Europeanisation of Development Policy”; en *European Politics and Society*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-11.
- Rabinovych, Maryna (2020), “The Legal Status and Effects of the Agenda 2030 within the EU Legal Order”, *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, núm. 2, [<https://doi.org/10.30950/jcer.v16i2.1071>].
- Serrano Caballero, Enriqueta (2008); *Pasado, presente y futuro de la cooperación de la Unión Europea hacia México (2002-2006)*, México: El Colegio de San Luis.
- Sjöstedt, Gunnar (1977), *The External Role of the European Community-Westmead*, Londres: Saxon House.
- Van der Vleuten, Anna (2017). *The Merchant and the Message: Hard Conditions, Soft Power and Empty Vessels as Regards Gender in EU External Relations*. Access Europe, Research Paper (03). [<https://ssrn.com/abstract=3057350>] (consultado el 13 julio de 2022).
- Whitman, Richard (2011). *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives*. Palgrave Studies in European Union Politics.