



América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea ¹

José Antonio Sanahuja ²

El debate sobre las “perspectivas financieras” —el presupuesto indicativo plurianual de la UE— para el periodo 2014-2020 también comporta una reflexión sobre las prioridades de su política de cooperación al desarrollo. Reflexión que también reclama la redefinición y reequilibrio de las relaciones entre una América Latina en ascenso y una UE en crisis, en el contexto de un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos desplazamientos del poder y la riqueza y de cambios en las agendas internacionales de desarrollo.

Este memorando analiza las propuestas de cambio de la política de desarrollo de la UE y sus implicaciones para América latina, en el contexto más amplio de las transformaciones del sistema internacional y de las agendas de desarrollo de esta última región. Como se mostrará, América Latina es más diversa y heterogénea y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A partir de ese análisis se plantea

rán, finalmente, algunas cuestiones relevantes para el debate sobre las propuestas de la cooperación al desarrollo de la UE para América Latina.

América Latina y el Caribe: cambio de poder, ascenso y creciente diferenciación

El ascenso internacional de América Latina: América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional, cuyo centro de gravedad comienza a desplazarse desde el área noratlántica hacia la de Asia-Pacífico. En ese contexto, la región experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar

1 Documento preparado para el Seminario Internacional “Iberoamérica: Descubriendo nuevos espacios para la cooperación” organizado por FLACSO y SEGIB con el auspicio de la AECID, realizado el 9 de octubre de 2012 en Madrid, España

2 Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es

los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

*El reequilibrio de las relaciones con la UE:*³ El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE han significado un importante reequilibrio en las relaciones birregionales, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías. La UE atraviesa una crisis, la más grave desde su creación, que pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para otros actores. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social, o los equilibrios entre Estado, sociedad y mercado, por ejemplo en materia regulatoria o fiscal. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Por otro lado, si la UE ha sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, la región, que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, parece ahora capaz de asumirlos por sí sola. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

La creciente diferenciación interna de América Latina y el Caribe: el ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en

el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen al interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las “trampas de renta media” (middle income traps). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Diversidad de visiones y políticas de desarrollo: esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington”. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas,

3 Un examen más amplio de esta cuestión en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (Ed.) América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150

otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado “Consenso de Brasilia”.

Tendencias diferenciadas en la inserción internacional: cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

La “repolitización” del regionalismo y la integración regional: el retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Arco del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (hub and spoke) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE y con una marcada orientación hacia Asia. Por otro lado, las es-

trategias del “regionalismo post-liberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP).

Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los objetivos del milenio, las agendas de renta media y la cooperación sur-sur

La transnacionalización de la agenda de desarrollo, más allá de la ayuda: los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de bienes públicos globales y/o regionales.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por ello, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

En esa política global de desarrollo el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye sólo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, o la paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario.

Los ODM: una agenda de desarrollo limitada para América Latina y el Caribe: al contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina⁴. A la postre esa agenda, a menudo interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-

alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

De la agenda de eficacia (París y Accra) a la gobernanza del desarrollo global (Busan): Algo similar puede decirse de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda”, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas, o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la agenda de eficacia, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones norte-sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación sur-sur (CSS), y la necesidad de un asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones norte-sur de la ayuda al desarrollo.

La relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media: conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adap-

4 Sanahuja, J. A. (2011), “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, Pensamiento Iberoamericano nº 8, pp. 195-222

tada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades. Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos⁵:

- Fortalecimiento institucional para la cohesión social: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también los son las mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.
- Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos. El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas des-

tacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I. En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos —sea la integración regional sur-sur o los TLC sur-norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad, e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

La creciente relevancia de la cooperación sur-sur: el ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación sur-sur (CSS), en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales ⁶.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación norte-sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad, y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo

5 Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2012), Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina, Bruselas, parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas.

6 Véanse al respecto los informes anuales sobre la cooperación sur-sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

de la región, utilizar instrumentos innovadores, y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación norte-sur por responder a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

Diferenciación y cambio de prioridades: la reforma de la política de desarrollo de la UE en el ciclo presupuestario 2014-2020

El Tratado de Lisboa y el nuevo ciclo presupuestario, elementos de cambio en la política de desarrollo de la UE: Como se señaló anteriormente, el debate sobre las “perspectivas financieras” —el presupuesto indicativo plurianual— de la UE para el periodo 2014-2020 comporta también una reflexión sobre las prioridades geográficas y sectoriales de su política de cooperación al desarrollo. Pero esa reflexión también es necesaria por razones de mayor peso. Por una parte, el sistema internacional experimenta una amplia mutación, y el ascenso de los países emergentes ha modificado la realidad del mundo en desarrollo y de las relaciones norte-sur. Ese cambio guarda relación directa con los importantes avances que se han registrado en el cumplimiento de los ODM, que han modificado sustancialmente el “mapa” de la pobreza global.

Finalmente, con la adopción del Tratado de Lisboa se fortalece el papel y la identidad de

la UE como “actor global”, a través de un diseño más integrado de su acción exterior, un anclaje más explícito de sus políticas en los valores y objetivos de la Unión, y un marco institucional reforzado que incluye la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el Presidente permanente del Consejo, y el Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad. En este contexto, se eleva el estatus de la cooperación al desarrollo de la UE, y en particular de la lucha contra la pobreza. Si desde Maastricht era uno de los objetivos de la política de desarrollo, con Lisboa se convierte en un objetivo general de la acción exterior de la UE, al que deberán contribuir, de manera coherente, todas las políticas que la conforman—política exterior y de seguridad, política comercial...—, y no solo la política de ayuda.

Este enfoque *Whole of the EU* de lucha contra la pobreza plantea el riesgo de que la cooperación al desarrollo de la UE esté más “politicizada”, al vincularse a la política exterior y de seguridad. Pero por otro lado, la lucha contra la pobreza se convierte en un objetivo más relevante de la acción exterior de la UE y de su identidad como “actor normativo”. El Tratado asume una visión más amplia y “política” del desarrollo, por la que éste es más un problema de gobernanza, y no puede separarse de los problemas de la seguridad internacional, en vez de ser un ejercicio tecnocrático —y a menudo marginal— de carácter asistencial, o limitado a los clásicos problemas de inversión y de formación de capital físico o de capital humano. Este enfoque, en cierta medida, ya venía aplicándose en América Latina, donde el proceso de Cumbres ha dado origen a una política más integrada por parte de la UE, combinando diálogo político, acuerdos comerciales, y ayuda al desarrollo.

La reforma de la política de desarrollo de la UE: en el último decenio la UE ha llevado a cabo una amplia reforma de su política de desarrollo, dejando atrás su tradicional modelo poscolonial, para adaptarse a las exigencias de una UE que aspira a ser actor global. A través de esas reformas la UE ha tratado de asumir los ODM y la agenda de eficacia de la ayuda, y a la vez ha sido uno de sus más acti-

vos impulsores. Con ello la UE reafirma sus objetivos de lucha contra la pobreza y promoción de la democracia, la paz, y el desarrollo, y mantener su compromiso como donante, alcanzando en 2015 el 0,7 % del PIB de la UE como AOD. De igual manera, se ha tratado de mejorar la complementariedad y la coordinación entre la ayuda de la UE y la que de forma bilateral sigue en manos de los Estados miembros. Varios son los hitos de este proceso: la adopción de una estrategia común de desarrollo entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, a través del “Consenso Europeo de Desarrollo” de 2000, revisado en 2005; el “Código de Conducta de la UE sobre Complementariedad y División del Trabajo” de 2007, que promueve la concentración y la especialización geográfica y sectorial de las políticas de desarrollo de la UE y de los Estados miembros; el Tratado de Lisboa (2009), ya mencionado, que redefine la política de desarrollo en el marco de la acción exterior de la UE; la reflexión abierta por los “libros verdes” de la Comisión de 2010 y la evaluación de sus instrumentos financieros, de 2011; y en ese mismo año, el marco financiero plurianual, el “Programa para el Cambio”, y las propuestas de nuevos instrumentos para el ciclo presupuestario y de programación 2014-2020⁷.

El “Programa para el cambio”: diferenciación y concentración de la ayuda: el “Programa para el cambio”, en particular, pretende concentrar la ayuda de la UE en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”, conforme al cuadro adjunto—, así como

en países más pobres y “Estados frágiles”. Se pretende, igualmente, aumentar la eficacia de la ayuda de la UE a través de la concentración en un máximo de tres sectores prioritarios en cada país receptor, con al menos el 20% destinada a integración social y desarrollo humano. Otros objetivos abarcan afrontar los riesgos globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal, asegurar una respuesta coordinada del conjunto de la UE a través de una mejor complementariedad y división del trabajo, y una mayor coherencia en los programas temáticos entre la lucha contra la pobreza y otros “intereses generales” de la acción exterior.

En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación, que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”. Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

7 Comisión Europea (2011), Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo. Al consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas, COM(2011)637 final, 13 de octubre; y Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Bruselas, COM(2011) 865 final, 7 de diciembre.

El “Programa para el Cambio”: prioridades políticas

Democracia, derechos humanos y gobernanza	Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano
<ul style="list-style-type: none"> - Democracia, derechos humanos y estado de derecho - Igualdad entre mujeres y hombres y capacitación de la mujer - Gestión del sector público - Política y administración fiscal - Lucha contra la corrupción - Sociedad civil y actores locales - Gestión de los recursos naturales - Vínculo entre desarrollo y seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Entorno empresarial, integración regional y acceso a los mercados mundiales (políticas de competitividad, incentivos a IED, APP y RSE, instrumentos financieros innovadores...) - Agricultura sostenible y energía (transferencia de tecnologías, uso de fuentes de energía bajas en carbono, mitigación del cambio climático, vulnerabilidad a los desastres...) - Protección social, educación, salud (contratos de reforma sectorial), trabajo digno.

Del Programa para el Cambio al Marco Financiero Plurianual: la “graduación” de los países de renta media de América Latina y el Caribe. Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduarían” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE⁸.

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “gradúa” como beneficiarios a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios

del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores (ver cuadro infra). Es cierto que los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales” —medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones, agricultura...—; al programa de “autoridades locales y sociedad civil”, para ONG y actores descentralizados; y a los nuevos programas regionales para América Latina del ICD, aún por definir. También podrán participar en proyectos del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del novedoso “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

8 Los países en los que se suprimiría la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

**Recursos para las relaciones exteriores
del Marco Financiero Plurianual 2014-2020: 96.250 millones de euros**

Instrumento	Recursos (millones de euros)
Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (países ACP, extrapresupuestario)	34 276 (35,6%)
ICD (países LIC, PMA y PRMB de Asia, América Latina, O. Próximo y Sudáfrica)	23 295 (24,2%)
Instrumento de Vecindad (16 países del Mediterráneo y Europa oriental)	18 182 (18,9%)
Instrumento de preadhesión (5 países candidatos y 4 pre-candidatos)	14 110 (14,6%)
Instrumento de estabilidad (gestión de crisis)	2 829 (2,9%)
Instrumento de democracia y derechos humanos	1 578 (1,6%)
Instrumento de asociación (PRMA y países avanzados)	1 131 (1,2%)
Instrumento de seguridad nuclear	631 (0,6%)
Ayudas a Groenlandia	211 (0,2%)

Fuente: Comisión Europea

La propuesta de la Comisión no ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde los PRMA que se “graduarán”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Entre los Estados miembros, España es el único actor contrario a la propuesta, que considera demasiado restrictiva, conforme a la tradicional preferencia latinoamericana de su política exterior y de cooperación. Sin embargo, la Comisión cuenta con el respaldo de la mayor parte de los países donantes de la UE, partidarios de reorientar la ayuda a la vecindad mediterránea y a los países más pobres, y en particular al África subsahariana.

El Parlamento Europeo, por su parte, ha cuestionado la propuesta considerando que esta no responde a los compromisos políticos de la “Asociación birregional” con la integración regional o la cohesión social, ni a lo que debería ser una política bien diseñada de cooperación con los PRM que debe seguir contribuyendo a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región. Ha objetado, además, que se utilice la renta per cápita como criterio de graduación. Ha propuesto que algunos países de la región —Colombia, Ecuador y Perú— sigan siendo objeto de la cooperación comunitaria, considerando prematura su “graduación”, y ha reclamado una “estrategia de salida” más gradual⁹.

Más allá de 2015: América Latina, la UE y la agenda global de desarrollo post-ODM

Las propuestas del “Programa para el cambio” y de los nuevos instrumentos financieros plantean preguntas de gran calado para el futuro de la cooperación de la UE con América Latina y de la “Asociación estratégica” entre ambas regiones. Sin ánimo de exhaustividad, cabe plantear las siguientes:

⁹ Véase el Informe Cortés Lastra de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina (2011/2286(INI)), de 4 de mayo de 2012, y la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2012 sobre esa cuestión, aprobada por amplia mayoría.

El principio de diferenciación y la supresión de la cooperación de la UE: como se resaltó anteriormente, como región de renta media en ascenso, la cooperación al desarrollo “clásica” ha dejado de ser relevante para muchos países de América Latina; pero lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos¹⁰.

Lucha contra la pobreza y la desigualdad y cohesión social: de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior¹¹. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad

del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional tiene gran relevancia. Finalmente, estas propuestas ponen en cuestión otros procesos de mejora de la efectividad de la ayuda de la UE, como la aplicación del Código de Conducta de División del Trabajo, que como se indicó en su lanzamiento en 2007, no debería constituir un pretexto para la retirada de la ayuda de los miembros de la UE.

Los programas regionales del nuevo ICD: en ausencia de programas bilaterales para los PRMA de América Latina y el Caribe, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover al agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación estratégica birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+I, y en particular la conformación del espacio euro-latinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La estrategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

La implicación de la UE en mecanismos de cooperación triangular: la propuesta de nuevos instrumentos financieros no aborda adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y las posibilidades de implicación de la UE en mecanismos de cooperación triangular, en los que sin embargo algunos Estados miembros sí están participando. Es necesario, por parte de las instituciones de

10 Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L.3507, julio.

11 Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

la UE, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD¹².

Más allá de 2015. El Programa para el Cambio y los objetivos internacionales de desarrollo post-ODM: las decisiones adoptadas por la Comisión no pueden separarse del debate más amplio sobre el futuro de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo después de 2015, y en cierta manera anuncian una toma de posición por parte de la UE que debiera ser motivo de preocupación por parte de América latina y el Caribe, y de aquellos Estados miembros que, como España, promueven una agenda de desarrollo diferenciada para los PRM. En ese debate se observan tres grandes enfoques, que se presentan de manera estilizada:

- El enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-redux”: dando continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre, a necesidades sociales básicas —nutrición, agua potable y saneamiento, educación primaria, inmunización...—, dando prioridad a los países más pobres de África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda muy limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque.
- Un enfoque “securitizado” de la ayuda centrado en los Estados frágiles. Este en-

foque se centraría en los problemas de la fragilidad estatal, en una visión “securitizada” que subordinaría la ayuda externa a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional, o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales. Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los “Estados frágiles” en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, como Haití, Guatemala o Honduras, los más afectados por esas realidades, al margen de una visión más amplia de desarrollo.

- Una agenda amplia de desarrollo eficaz, siguiendo la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación global para el desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; una adecuada provisión de bienes públicos internacionales, y una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de bienes públicos globales, y movilizar recursos propios a través de la CSS.

12 Véase la contribución de B. Ayllón en el estudio para el Parlamento Europeo de Morazán, P. et al. (2012), op. cit.

En este último enfoque de “Asociación global para el desarrollo”, América Latina y el Caribe, así como los mecanismos de cooperación de al Conferencia Iberoamericana, pueden jugar un papel más destacado. Por ello, esta

agenda amplia de cooperación puede configurarse como uno de los ámbitos de concertación política de América Latina y el Caribe, así como del espacio iberoamericano.

