



d.i.e
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

European Centre for Development
Policy Management
ecdpm

Nuevos desafíos, un nuevo comienzo:

Próximos pasos en la cooperación al desarrollo europea



European Think-Tanks Group
February 2010

Nuevos desafíos, un nuevo comienzo:

Próximos pasos en la cooperación al desarrollo europea

Ha sido una coincidencia que hayan ocurrido dos cosas a la vez, y ésta será feliz si ambas pudieran unirse.

Por un lado, Europa ha dejado atrás ocho años de introspección y ha emergido con nuevas estructuras, un nuevo liderazgo y una nueva plataforma (el Tratado de Lisboa) para una acción colectiva más eficaz. Por el otro, la crisis financiera mundial ha puesto en evidencia la extensión de la interdependencia mutua y la magnitud de los desafíos que el mundo ha de enfrentar.

En los próximos años, los desafíos globales darán forma a la cooperación internacional al desarrollo. De hecho, éstos ya han dado lugar a nuevas ideas y enfoques. La crisis financiera ha afectado a todos los países y ha puesto de manifiesto nuevas vulnerabilidades. Los más perjudicados han sufrido de una combinación del descenso del volumen y el valor de las exportaciones, menores flujos financieros, menos envíos de dinero y, en ocasiones, menos ayuda.

Si bien la recuperación global ya ha empezado, ésta ha sido desigual en escala y velocidad. Los países han entrado en recesión y saldrán de ella equipados de distintas maneras para poder superar la siguiente ola de desafíos. Por consiguiente, es probable que haya mayores diferencias entre los países en vías de desarrollo. El cambio climático, representará, con diferencia, la mayor de esas olas. No obstante, los países en desarrollo también han de enfrentarse a la rápida urbanización, al cambio demográfico y a una serie de riesgos globales, que incluyen desde las pandemias hasta el peligro de nuevas crisis alimentarias. En particular, los Estados frágiles constituyen un enorme reto, no sólo para sus propias poblaciones, sino también para la comunidad internacional. Esta nueva era de desafíos requiere de un cambio de enfoque.

El pensamiento actual ha identificado tres vertientes sobre las cuales construir un nuevo enfoque respecto de la cooperación al desarrollo:

- En primer lugar, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) serán revisados en 2010, pero es muy probable que sigan siendo un punto de referencia esencial para el progreso, basado en un modelo de desarrollo humano que hace hincapié tanto en las libertades y los derechos humanos como en el bienestar material.
- Segundo, alcanzar los ODM y otras metas del desarrollo, incluida la gestión del cambio climático, requerirá de ideas y acciones conjuntas a lo largo de todas las políticas de la Unión Europea (UE). En el lenguaje de la UE, eso se define como la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). Es importante destacar la necesidad de un enfoque proactivo fuerte, que movilice las políticas y los recursos de los Estados miembros y las instituciones de la UE.
- Tercero, la crisis financiera ha revelado una verdad importante: los problemas globales sólo pueden solucionarse mediante la acción colectiva. Esto se aplica tanto si los problemas están relacionados con la erradicación de la pobreza, las finanzas, el cambio climático, los shocks globales como las crisis alimentarias, o los riesgos de pandemias, como si se trata del marco comercial u otros componentes de la globalización. En este sentido, el futuro del desarrollo internacional es multilateral.

Durante la recesión, la cooperación al desarrollo no ha sido un producto fácil de vender. Es difícil sostener los regímenes de libre comercio cuando el desempleo supone un riesgo a nivel nacional. Es complicado sostener los presupuestos de ayuda cuando los recortes en el gasto público están en el orden del día. Las operaciones de mantenimiento de la paz y otras intervenciones en materia de política exterior, incluidas las de Afganistán, la República Democrática del Congo (RDC) y otros países africanos, han sido especialmente impopulares.

No obstante, los gobiernos con una visión de largo plazo lo han conseguido. Éstos han hecho hincapié en el interés común por solucionar los problemas mundiales, añadiendo una motivación personal al altruismo que sostiene las razones morales. Estos gobiernos han puesto el énfasis en la necesidad de movilizar todos los recursos, no sólo los financieros. Han protegido los fondos de ayuda o han encontrado nuevas formas de recaudar más financiación. Asimismo, han reiterado su compromiso para con el sistema mundial multilateral, por ejemplo, a través del apoyo a la democratización de las instituciones de Bretton Woods.

En 2010, la UE se encuentra bien situada para liderar un nuevo compromiso. A pesar de no ser una organización multilateral como el Banco Mundial o Naciones Unidas (ONU), la UE opera en un espacio multilateral. En ese disputado terreno, la UE actúa como un grupo de Estados miembros y como un

organismo unificado. En algunas áreas, como el comercio, la UE habla con una sola voz y actúa como un todo. En otras, como la ayuda al desarrollo, Bruselas y los Estados miembros trabajan en paralelo. Pero cuando la UE trabaja en conjunto, tiene ventajas comparativas específicas:

- Valores comunes, consagrados en el Tratado de Lisboa, como los derechos humanos, la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de derecho.
- Un compromiso para con la reducción de la pobreza mundial, aplicado en una serie de políticas, también incluidos en el Tratado de Lisboa.
- Enfoques comunes en la política de desarrollo, establecidos en el Consenso Europeo sobre Desarrollo, con un compromiso hacia la CPD y vínculos con otras áreas de políticas, como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).
- Nuevas estructuras que, por lo menos, tienen el potencial para facilitar un compromiso conjunto en el desarrollo internacional, en particular el nuevo alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (*de facto*, el “ministro de Asuntos Exteriores” de la Unión), que lidera el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), así como un equipo de comisarios para el desarrollo, la ayuda humanitaria y la respuesta a crisis, y la ampliación y la política de vecindad;
- Asociaciones internacionales políticas y económicas, como con el África subsahariana y el grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), a través del Acuerdo de Cotonú, y también con Asia, América Latina, el Mediterráneo, la vecindad europea y todo el continente africano (con distintos niveles contractuales y de rendición de cuentas mutua).
- Economías de escala en los instrumentos de financiación, incluidos el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), el Instrumento de Estabilidad, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y el Instrumento de Ayuda Humanitaria (IAH), que juntos desembolsan más de 10 mil millones de euros al año a través de la Comisión Europea. En total, incluyendo los programas de ayuda de los Estados miembros, la UE suministra el 60 por ciento del total de la ayuda mundial al desarrollo.

Ningún otro actor en la escena multilateral cuenta con la variedad de recursos de la que dispone la UE. El Banco Mundial y los demás bancos multilaterales de desarrollo tienen los recursos financieros, pero no cuentan con una voz en las cuestiones comerciales, ni tienen un papel en la política exterior y de seguridad. La ONU desempeña un papel político, pero no tiene la misma capacidad que la UE para desembolsar recursos, ni cuenta con la misma variedad de instrumentos. Así, la UE tiene un papel único.

Al mismo tiempo, a la UE le queda mucho por hacer si ha de realizar todo su potencial y liderar las nuevas iniciativas globales sobre el desarrollo internacional y la reducción de la pobreza. A pesar de las mejoras recientes:

- El pensamiento de la UE en materia de desarrollo se ha quedado atrás y aún no se ha adaptado al nuevo contexto global.
- La coherencia de políticas es todavía una aspiración más que una realidad.
- Las asociaciones del desarrollo son ahora muy complejas, con geografías superpuestas y una rendición de cuentas inadecuada.
- La financiación no ha alcanzado los niveles meta, existen demasiados instrumentos y se invierte demasiado dinero en medidas que no benefician a los más pobres.
- La coordinación entre los Estados miembros ha resultado ser una ardua tarea.

El Consenso Europeo sobre Desarrollo

Es necesario empezar por el Consenso Europeo sobre Desarrollo¹, acordado en diciembre de 2005 por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeos. Esta declaración de referencia establece objetivos y principios comunes para la cooperación al desarrollo, compartidos por todos los Estados miembros. El documento prioriza la reducción de la pobreza como el objetivo clave, con un compromiso fuerte hacia la eficacia de la ayuda y la coherencia de políticas. Asimismo, el Consenso define las ventajas comparativas y las prioridades del esfuerzo colectivo en materia de desarrollo llevado a cabo por la Comisión. La declaración hace hincapié en el valor de una presencia global, con un enfoque diferenciado basado en el contexto y las necesidades. Se identifican nueve prioridades para la Comisión (Cuadro A), que van desde

el desarrollo rural a la integración regional, con cuestiones transversales como la promoción de la democracia, el género y la sostenibilidad medioambiental.

El Consenso Europeo se ha alcanzado mediante mucho esfuerzo y sigue siendo una guía útil. No obstante, en un momento dado, necesitará de una revisión o re-interpretación, dados los acontecimientos recientes y el nuevo pensamiento acerca del desarrollo. En particular, el lenguaje del desarrollo está cambiando para incluir conceptos como los intereses comunes, uniendo al altruismo con los intereses personales. Asimismo, se pone mayor énfasis que antes en el pensamiento conjunto y la coherencia de políticas. Además, el Consenso Europeo sobre Desarrollo implica nuevos compromisos importantes respecto de la acción colectiva y los enfoques multilaterales.

Cuadro A: Las nueve cuestiones prioritarias del Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005)

- Comercio e integración regional.
- El medioambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales.
- Infraestructura, comunicación y transporte;
- Agua y energía.
- Desarrollo rural, planificación territorial, agricultura y seguridad alimentaria.
- Gobernanza, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales.
- Prevención de conflictos y los Estados frágiles.
- Desarrollo humano.

Cuadro B: El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): oportunidades y riesgos para el desarrollo

El SEAE podría tener un impacto muy significativo sobre la manera en que la UE aborde la cooperación al desarrollo.

Por un lado, el SEAE tiene un gran potencial para alcanzar una mayor coherencia de políticas, una plataforma más eficaz para el suministro de ayuda y más capacidad para sacar provecho del peso político y económico de la UE. Asimismo, ofrece la oportunidad de aumentar el perfil de desarrollo internacional y su impacto sobre los demás objetivos exteriores. Por el otro, los objetivos del desarrollo podrían perder importancia ante los de política exterior de corto plazo. Si el SEAE recibe muy poca financiación, eso podría crear incentivos para usar el presupuesto del desarrollo. También las aspiraciones demasiado ambiciosas desde el principio podrían tener el mismo efecto.

La puesta en marcha del Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa sitúa el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en el centro de las relaciones exteriores de la UE. En 2010, Europa también cuenta con nuevos puestos (el presidente del Consejo y el ministro de Asuntos Exteriores *de facto* de la UE), nuevas estructuras (un Parlamento más fuerte y la creación del SEAE) y nuevos dirigentes. Todo eso, en su conjunto, así como el potencial para llevar a cabo una política más activa y eficaz, es extraordinario. Asimismo, se subraya la coordinación y la creación de redes en vez de la centralización. Ahora, la tarea pendiente urgente es “poner en marcha el Tratado de Lisboa” y evitar una parálisis institucional o disputas sobre la financiación mientras se asientan las nuevas estructuras.

Todavía han de tomarse muchas decisiones en términos de las funciones, el personal y los recursos. Un lanzamiento exitoso del SEAE será crucial (Cuadro B).

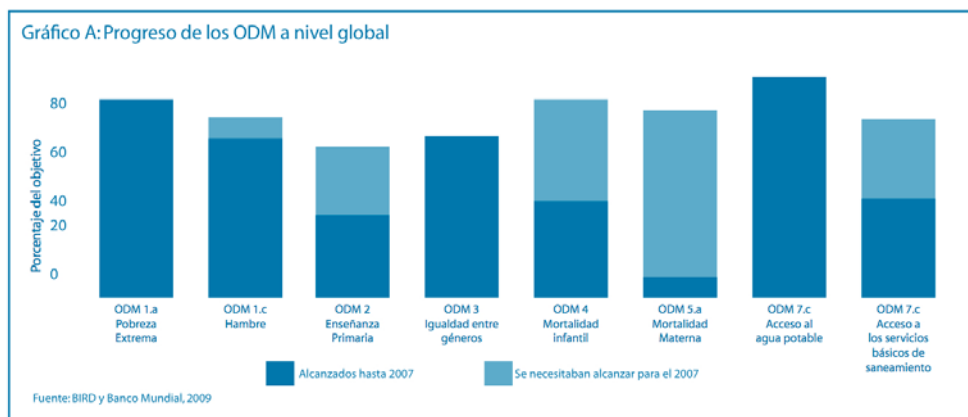
La primacía de la reducción de la pobreza

Los ODM suponen un paradigma eficaz de larga duración, hacia el cual la UE está completamente comprometida. La crisis económica ralentizará el progreso, pero el objetivo de reducir la pobreza económica sigue estando al alcance a nivel global. Los objetivos relativos a la igualdad de género en la educación primaria y secundaria y el acceso al agua potable están avanzando, y se espera alcanzarlos en 2015. Los objetivos relativos al desarrollo humano no económico constituyen los mayores desafíos, en particular en relación con la mortalidad materno-infantil, pero también en lo referente a la nutrición, la conclusión de la escuela primaria, la sanidad y la igualdad de género. En base a las tendencias actuales, es poco probable que se alcancen estos objetivos. Como es sabido, África está por detrás de las demás regiones (Gráfico A).

Los ODM han “trabajado” como un marco rector debido a su simplicidad y clara “rectitud”. Sin embargo, se considera que los ODM están muy dirigidos por los donantes y se aplican mediante un enfoque “de arriba a abajo”, centrándose en la cantidad y no en la calidad (por ejemplo, de la educación), y no tienen en cuenta la distribución desigual de la riqueza y del poder que conlleva la pobreza. Asimismo, los ODM son débiles en cuanto al riesgo y la vulnerabilidad.

En 2010, existe la oportunidad para renovar los compromisos existentes hasta 2015, y repensar las prioridades para el período posterior. La UE tiene la posibilidad de ocupar una posición de liderazgo. Se abogará por nuevas metas, en parte debido a los nuevos desafíos del desarrollo (como el cambio

climático, la desigualdad, la demografía y la gobernanza global); en parte debido a que es probable que se alcancen las metas actuales en la mayoría de los países (por ejemplo, en términos de la educación primaria); y en parte debido a la presión por incluir otros temas de la Declaración del Milenio hasta ahora ignorados (como los derechos humanos).



Promover la coherencia de políticas

La antigua división entre las políticas internas y externas está perdiendo relevancia rápidamente, tanto para la UE como para los demás. Eso se aplica tanto a la política como a la economía, e incluye las cuestiones relacionadas con el comercio, la migración, los enfoques a los Estados frágiles y el cambio climático. En 2008, la UE contribuyó, de manera colectiva, con aproximadamente un total de 50 mil millones de euros a la cooperación al desarrollo. Pero la UE también es conocida por sus subsidios agrícolas y sus políticas en sectores como la pesca, que tienen un efecto en el impacto de la ayuda (Cuadro C). Es por ello que la coherencia de políticas para el desarrollo es tan importante.

No obstante, su implementación supone una enorme tarea. Recientemente, el Consejo de la UE ha adoptado una serie de declaraciones que marcan el camino a seguir en los esfuerzos europeos por alcanzar la CPD, estableciendo cinco áreas prioritarias: (a) comercio y finanzas; (b) abordar el cambio climático; (c) asegurar la seguridad alimentaria a nivel mundial; (d) la migración; y (e) la seguridad y el desarrollo. Ésta es una lista ambiciosa, y la inclusión de las finanzas también va más allá del mandato del Consenso de 2005.

Cuadro C: Política europea sobre la pesca y el desarrollo en Senegal

La UE está contribuyendo a graves problemas pesqueros en Senegal, simplemente por ser el mercado grande más próximo. La demanda de los consumidores europeos fomenta la sobrepesca y la pesca ilegal en aguas senegalesas de barcos de todo el mundo. Una respuesta y política conjunta eficaz de la UE, que promoviera la pesca sostenible en el litoral del África Occidental, serviría tanto a los intereses de la región como a los de la UE.

Existe una herramienta: los Acuerdos de Asociación Pesquera (AAP) bajo la Política Pesquera Común. Actualmente, existen 16 AAP, que aportan fondos considerables. En el caso de Mauritania, por ejemplo, el AAP excede los 80 millones de euros, cuatro veces el montante de ayuda al desarrollo. La cuestión no es sólo el número de barcos europeos que pescan en aguas senegalesas, sino la política general de conservación, regeneración, gestión pesquera y protección, investigación, vigilancia adecuada y control policial. Asimismo, es necesario movilizar un gran esfuerzo para reorientar a las poblaciones pesqueras hacia nuevas áreas de actividad económica. La UE ya está financiando parte del trabajo de diversificación y ampliación de las oportunidades económicas, mediante sus fondos de cooperación al desarrollo. No obstante, la necesaria gestión pesquera a gran escala es también una cuestión que necesita ser abordada en la Política Pesquera Común de la UE.

Los objetivos propuestos y el alcance del plan de trabajo de la CPD van mucho más allá del plan de trabajo anterior. El nuevo plan hace hincapié en la orientación hacia los resultados, el desarrollo de indicadores para monitorear el progreso y la facilitación del diálogo sobre la CPD con los países en desarrollo, entre otras cuestiones. En 2010, el desafío consistirá en conseguir que todos los actores jueguen su papel en la compleja tarea de promover la coherencia de políticas para el desarrollo. Tras una serie de experimentos, la credibilidad y legitimidad internacional de la Unión podría no sobrevivir otro fracaso en el cumplimiento de sus propios estándares.

Cambio climático y desarrollo

Copenhague ha puesto en evidencia la fragilidad del consenso internacional sobre cómo abordar el cambio climático. En el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la UE ha estado al frente de los intentos de establecer objetivos para la reducción de sus emisiones de carbono y de crear los instrumentos necesarios. El liderazgo europeo se ha extendido al ámbito del desarrollo, mediante su estrategia y plan de acción para el cambio climático en el contexto de la cooperación al desarrollo y la creación de la Alianza Mundial contra el Cambio Climático (AMCC). Pero el Consenso Europeo sobre Desarrollo no le otorga al cambio

climático la importancia necesaria y existe desconfianza entre la UE y los países en desarrollo, en parte debida al incumplimiento de promesas en el pasado. En el futuro, será necesario abordar los conflictos inherentes que existen entre las agendas del clima y del desarrollo.

En primer lugar, la Comisión tendrá que llenar las lagunas de implementación existentes en sus propias políticas y estrategias. A pesar de las políticas innovadoras, el compromiso financiero de la Comisión sigue siendo insuficiente y los Estados miembros todavía no están dispuestos a comprometer cantidades significativas para apoyar sus propuestas. Asimismo, existe una falta de coordinación entre las actividades de la Comisión y las de los Estados miembros.

Segundo, las aportaciones a la lucha contra el cambio climático deberían constituir una contribución adicional a la ayuda oficial al desarrollo (AOD). En particular, a menudo las contribuciones para reducir la vulnerabilidad ante el impacto del cambio climático se solapan con la ayuda a la reducción de la pobreza. Sin embargo, estas dos agendas no se pueden intercambiar la una con la otra...

Tercero, el diseño del futuro mercado del carbono y de los instrumentos públicos de financiación, así como de nuevos instrumentos de planificación –como los planes de desarrollo de bajo carbono– necesita asegurar la completa complementariedad y coherencia entre los fondos europeos, bilaterales y multilaterales. Dicha complementariedad y coherencia también ha de asegurarse para los mecanismos e instrumentos financieros bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, en sus siglas en inglés) y el Protocolo de Kyoto, y/o un nuevo instrumento legal a establecerse a partir de 2012. Una cuestión pendiente relacionada es la aplicación de los principios de la Declaración de París a la financiación para la lucha contra el cambio climático: existe una tensión evidente entre establecer fondos temáticos para la mitigación y la adaptación, por un lado, y los principios como la alineación de las políticas de los países socios y el uso de los sistemas nacionales de rendición de cuentas y transparencia, por el otro.

Paz, seguridad y conflicto

Más de 30 países en desarrollo en el mundo son considerados “Estados frágiles” (Tabla A). Estos países se encuentran en todas las regiones, albergan una alta concentración de las personas más pobres del mundo y son una fuente de exportación de problemas de seguridad. Estos Estados constituyen el mayor desafío político, militar y de desarrollo al que se enfrenta la UE en el mundo en desarrollo. Los Estados frágiles requieren de un liderazgo y trabajo en equipo del más alto nivel.

En general, la política de desarrollo europea y su acción exterior en este sentido serán juzgadas, en gran medida, por sus logros en la respuesta a los Estados frágiles.

Entre estos Estados se encuentran Afganistán, Haití, Myanmar, Nepal, Pakistán y Tayikistán, así como una serie de países africanos, desde Somalia a Zimbabue (Tabla A). Solamente enumerar esa selección de países ya subraya su importancia, pero también su diversidad. Lo que tienen en común es la carencia de las funciones clave del Estado, como el monopolio estatal sobre el uso legítimo de la fuerza, o la existencia de un sistema rudimentario de bienestar social.

Geopolíticamente, la UE añade un valor a la “arquitectura mundial de la paz y la seguridad”, que difiere por naturaleza del de la ONU, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la OCDE, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Asimismo, además de la presencia de los Estados miembros, la UE cuenta con delegaciones en más de 130 países, muchas de las cuales se encuentran en Estados frágiles. La UE mantiene profundas relaciones políticas y económicas privilegiadas con muchos países, en particular en el marco del Acuerdo de Cotonú con los países ACP. Igualmente, la UE participa en una serie de misiones especiales en muchos países (la mayoría en situación de post-conflicto). Un ejemplo de ello es su misión policial en Afganistán.

La propia UE ha sido un proyecto sorprendentemente exitoso en acabar con el conflicto interestatal entre sus miembros, asegurando transiciones políticas hacia la democracia y promoviendo el desarrollo económico y la seguridad. No obstante, más allá de sus fronteras el historial de la UE es, en el mejor de los casos, mixto. A pesar de los considerables avances en el desarrollo de políticas sobre la seguridad, la prevención de conflictos y la fragilidad, y su conexión con el desarrollo, la opinión general es que la UE tiene muchas lagunas en la implementación de sus políticas. EL SEAE presenta una oportunidad para fortalecer la presencia de la UE “en el terreno”.

Tabla A: Estados frágiles y países en riesgo de conflicto violento según tres índices relevantes

	Libro de inestabilidad de la paz y el conflicto	Índice de fragilidad estatal de BTI	Índice de Estados fallidos
Afganistán	x	x	x
Irak	x	x	x
Somalia	x	x	x
República Central Africana	x	x	x
Costa de Marfil	x	x	x
Chad	x	x	x
Haití	x	x	x
Níger	x	x	x
Liberia	x	x	x
Nigeria	x	x	x
Libano	x	x	x
Kenia	x	x	x
Guinea	x	x	x
República Democrática del Congo		x	x
Sudán		x	x
Myanmar		x	x
Etiopía	x		x
Sierra Leona	x		x
Mali	x	x	
Nepal		x	x
Yemen		x	x
Bangladesh	x		x
Pakistán		x	x
Angola	x	x	
Burundi	x		x
Zimbabue		x	x
Tayikistán	x	x	
Malawi	x		x
Sri Lanka		x	x
Congo		x	x

Una política comercial favorable al desarrollo en un mundo post-preferencias

Durante más de tres décadas, la Comisión Europea ha integrado su política comercial y de desarrollo. Más recientemente, mediante la adopción de Acuerdos de Asociación Económica (AAE), interinos o completos, con muchos Estados pobres y vulnerables. Esta política difiere de las políticas de los Estados miembros, puesto que centra la atención en el papel vital del comercio en el logro de los ODM. No obstante, la UE sigue teniendo ventajas económicas, debido a los controles que todavía existen sobre las importaciones de algunos proveedores muy competitivos. A medida que la UE continúa liberalizándose, ya sea mediante foros multilaterales como la Ronda de Doha para el Desarrollo o vía Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), irán desapareciendo estas diferencias de tratamiento, así como las ventajas comerciales de su red de preferencias comerciales. La erosión de esas preferencias supone un gran riesgo para los países ACP (Cuadro D).

Sin nuevas herramientas, afianzadas en las políticas europeas, la “política de desarrollo de la UE” perderá su vínculo comercial fundamental. La UE puede (y debería) ofrecer “ayuda por comercio”, pero también lo pueden hacer sus 27 Estados miembros. ¿Cuál podría ser el nuevo vínculo que permitiera a las instituciones comunitarias continuar proyectando una posición específicamente “europea”? La respuesta se encuentra en el interés de los Estados miembros por desarrollar cada vez más los poderes a nivel europeo con el fin de asegurar, por ejemplo, un mercado interno sin barreras. Existen oportunidades en los ámbitos de las reglas de origen y el comercio relacionado con la provisión de servicios, así como en ayudar al sector privado a aumentar la cadena de valor.

Cuadro D: La erosión de las preferencias

Está llegando el fin de las políticas que han permitido que los países más pobres se mantengan o se establezcan en el mercado europeo sin competir plenamente con los productores más competitivos del mundo.

La confección de ropa –el único producto importante en cual las preferencias siguen teniendo valor comercial– será el primero en desaparecer. Cuando expiren en 2013 las garantías de transición sobre las exportaciones de China aprobadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), es probable que ya se hayan eliminado las preferencias arancelarias restantes mediante la conclusión de Doha y/o ACR con India y el Mercado Común del Sur (Mercosur). La próxima fase de reforma de la Política Agrícola Común en 2013 podría alterar, de manera significativa, el valor de las preferencias agrícolas restantes si éstas ya no han sido eliminadas mediante ACR que incrementan la competencia en el mercado europeo.

Establecer relaciones con el sector privado

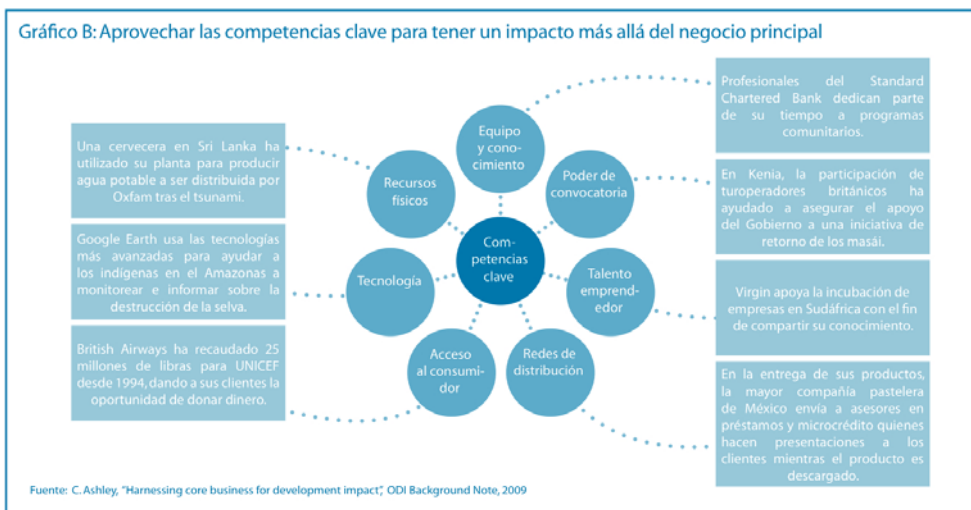
Europa alberga alrededor de un tercio de los mayores y más exitosos negocios del mundo, que van desde el petróleo y el gas, hasta los servicios financieros, la industria manufacturera, las telecomunicaciones, la industria minorista y los bienes de consumo.²

No es difícil imaginarse las enormes posibilidades si el poder económico y dinamismo de esas industrias se aprovechara al completo para promover el desarrollo. Los modelos de negocio inclusivos revolucionan la manera de hacer negocios y de llevar a cabo el desarrollo: son

buenos y tienen un claro impacto en el desarrollo. De manera más específica, los negocios inclusivos hacen partícipe a las comunidades con ingresos bajos a lo largo de la cadena de valor, mediante el empleo directo, la expansión del suministro, la creación de oportunidades y una mejor distribución de los servicios, o a través de la provisión innovadora de bienes y servicios asequibles, dirigidos a responder a las necesidades de esas comunidades.³ (Gráfico B).

Sorprendentemente, el Consenso Europeo sobre Desarrollo no se ha pronunciado sobre el sector privado. No obstante, la Comisión Europea reconoce que “las empresas del sector privado contribuyen al crecimiento económico mediante la creación de empleo y proporcionando ingresos a sus empleados y sus familias. Asimismo, ayudan a empoderar a las personas pobres, proporcionándoles servicios y bienes de consumo, mejorando la oferta y reduciendo los precios de los productos ofertados”.⁴

Entre los programas prácticos se encuentran el Mecanismo europeo de desarrollo de un entorno favorable para el sector privado (PSEEF, en sus siglas en inglés) o BizClim, a pesar de que las contribuciones siguen siendo relativamente pequeñas (20 millones de euros para un período de cinco años). El Banco Europeo de Inversiones (BEI) también juega un papel importante en facilitar fondos para inversiones y el desarrollo de mercados financieros. Pero se podría conseguir mucho más con una mayor visión y liderazgo.

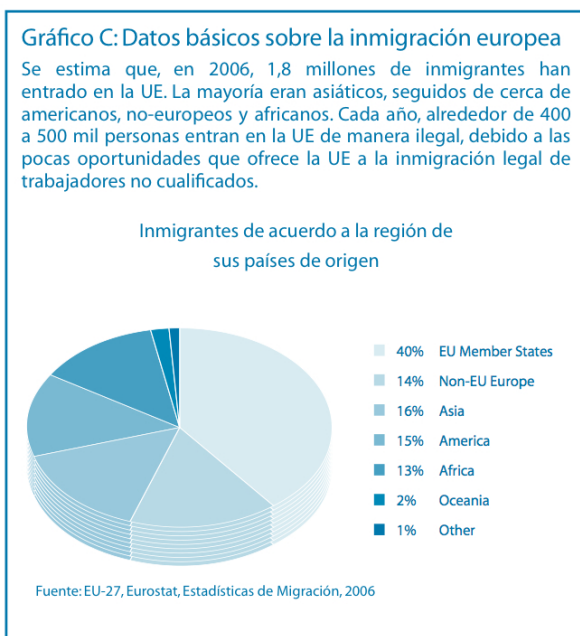


Una política de migración favorable al desarrollo

A nivel interno, la UE ha promovido el libre movimiento de sus ciudadanos, pero, a nivel externo, esa política se ha caracterizado por la inmigración restringida y políticas laborales, así como una conducta poco ejemplar en términos de integración, refugio y asilo en los Estados miembros. La actitud defensiva de la UE hacia la migración es a menudo criticada por los pocos beneficios que supone a la economía europea, en el contexto de una competitividad cada vez menor, el envejecimiento de la población y una falta de capacidades, así como por la falta de coherencia con los valores del libre mercado y los derechos humanos que promueve la UE en el mundo.

En los últimos años, la UE ha desarrollado un programa ambicioso. El “Enfoque Mundial” está dividido en tres dimensiones: la gestión de la migración legal, la lucha contra la migración ilegal y la migración y el desarrollo. Se han llevado a cabo iniciativas en todas las áreas, que van desde las “asociaciones de movilidad” y la tarjeta azul para inmigrantes cualificados, hasta medidas para tratar la inmigración ilegal y acciones de más largo plazo para abordar los factores que motivan la emigración en los países en desarrollo (Gráfico C).

No obstante, existen todavía muchos problemas que resolver con relación a la migración legal y la implementación de las políticas existentes. En gran medida, los avances en este sentido dependen de la voluntad política. Las políticas europeas de migración serían más propensas al desarrollo si la Comisión tuviera más espacio para dirigir las políticas migratorias con cierta distancia de las presiones populistas a nivel nacional.



El futuro de las asociaciones del desarrollo

El paradigma de asociación constituye la lógica subyacente de las relaciones entre los donantes y los países en desarrollo: sobre la base de acuerdos conjuntos acerca de los compromisos comunes e individuales. Éste es uno de los conceptos más apreciados de la UE. La forma más avanzada de asociación se ve reflejada en el marco contractual de Cotonú para la cooperación política, comercial y al desarrollo con los 79 países ACP (Cuadro E).

A nivel global, el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 reconoce el papel de la UE en “la responsabilidad y rendición de cuentas mutua por sus esfuerzos conjuntos en asociación”⁵ con países en desarrollo, cuya apropiación de las políticas de desarrollo ha de ser respetada y promovida. A nivel regional, la Estrategia Conjunta UE-África de 2007 sienta

las bases para una “asociación política [multidimensional] reforzada y una mayor cooperación en todos los niveles”.⁶ Asimismo, una reciente comunicación ha elevado las relaciones con América Latina al nivel de “socios globales en asociación”.

Sin embargo, a menudo la realidad no es tan prometedora. El proceso de AAE ha sido duramente criticado por la imposición implícita y explícita de los intereses de la UE y el daño que podría ocasionar a los procesos de integración regional. Si bien la Estrategia Conjunta es un gran paso hacia delante, las relaciones entre la UE y África todavía son asimétricas, sobre todo a nivel de país. Además, la eficacia de los modelos de asociación se ve afectada por el desempeño desigual de las delegaciones de la Comisión y por los lentos avances en la coordinación de programas entre los Estados miembros. La UE también necesita invertir más en la construcción de las asociaciones Sur-Sur. El espíritu de Cotonú proporciona un modelo futuro de asociación, que podría extenderse a otras partes.

Cuadro E: Asociaciones contractuales: ¿un nuevo aire al espíritu de Cotonú?

Hasta 2020, las relaciones de la UE con los países ACP tienen carácter vinculante, en base al Acuerdo de Cotonú de 2000. Cotonú, con todos sus defectos, es un “contrato de asociación” único en la arquitectura actual del desarrollo y la ayuda. Incluye no sólo la rendición de cuentas mutua (art. 2) y el diálogo político (art. 3-4), pero también las instituciones conjuntas (como el Consejo de Ministros Conjunto) y los procedimientos de arbitraje (art. 96-98). Mientras se espera la revisión de su implementación en 2010, el espíritu de Cotonú podría beneficiarse de un nuevo aire como modelo de asociación del desarrollo en un mundo post-Accra y Doha. Se podrían negociar y firmar “asociaciones contractuales” similares con el mundo en desarrollo, con la participación, por ejemplo, de economías emergentes como Brasil e India, así como países de renta media en Asia y América Latina.

La financiación al desarrollo de la UE

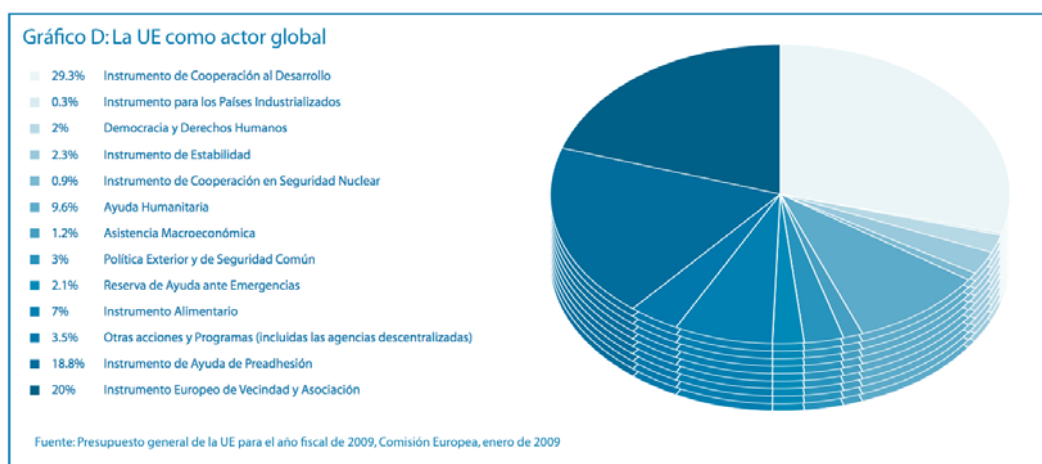
Europa es un actor importante en la ayuda oficial y los flujos privados, pero (a) no está cumpliendo con sus propias promesas en materia de ayuda, (b) necesita mejorar y cumplir con sus compromisos de ayuda y, a su vez, desarrollar nuevas fuentes de financiación, (c) necesita enfocar mejor su ayuda, y (d) necesita decidir qué papel debería jugar la Comisión en el futuro. El calendario de toma de decisiones sugiere que hay varias importantes a la vista: la revisión de medio término de los objetivos de la ayuda oficial al desarrollo europea y la del presupuesto de la UE en 2010; y la propuesta de la Comisión para

las próximas Perspectivas Financieras de la UE en 2011. Asimismo, se está a punto de realizar un repaso importante del mandato de préstamos externos del Banco Europeo de Inversiones.

De manera colectiva, la UE aporta alrededor del 60 por ciento de los flujos de ayuda al desarrollo a nivel mundial (alrededor de 50 mil millones de euros de un total de 80 mil millones en ayuda) y, en 2008, ha aportado el 0,4 por ciento de su Ingreso Nacional Bruto (INB). Eso equivale a un gasto de casi 100 euros en ayuda por habitante europeo.⁷ No obstante, la UE no conseguirá alcanzar su objetivo colectivo de 2010 hasta el año 2012. La Comisión subraya que existe una laguna de 20 mil millones de euros que necesita llenarse en los próximos dos años para alcanzarlo.

Al mismo tiempo, la ayuda de la Comisión, en particular, con flujos importantes a países de renta media, está menos enfocada hacia los países más pobres que la del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en general. En 2007, la aportación de los donantes del CAD a los países menos desarrollados y otros países de renta baja ascendió al 63 por ciento de la AOD. Para la UE en su conjunto, el porcentaje fue del 65 por ciento, y para la Comisión, del 44 por ciento. Turquía, Marruecos, Ucrania y Egipto se encuentran entre los diez principales receptores, lo que refleja un enfoque hacia los intereses políticos en lugar de la reducción de la pobreza.

El presupuesto exterior de la Comisión ha sido racionalizado, pero todavía utiliza una larga serie de instrumentos distintos de financiación, enfocados a diversos problemas y a diferentes regiones del mundo (Gráfico D). El Fondo Europeo de Desarrollo no está incluido en el marco presupuestario. El BEI podría contribuir de manera mucho más significativa.



Trabajar mejor en conjunto

El Consenso Europeo sobre Desarrollo proporciona un marco en el cual los países europeos pueden trabajar conjuntamente en la cooperación al desarrollo. En términos operacionales, el Código de Conducta sobre la Complementariedad y la División del Trabajo, aprobado en mayo de 2007, constituye un hito. Su objetivo es reducir el solapamiento, recortar el coste de las transacciones y asegurar una ayuda más eficaz. El Código de Conducta, por ejemplo, estipula que ningún donante debería estar presente en más de tres sectores en el mismo país, y que cada sector debería contar con un máximo de tres a cinco donantes europeos. El Código establece 11 principios (Cuadro F).

La Comisión Europea ha promovido la aplicación del Código de Conducta y ha intentado facilitar la coordinación y la cooperación en los niveles nacional, sectorial e internacional. Entre las acciones de la Comisión en este sentido se encuentran una revisión de sus procedimientos, con el fin de permitir la cofinanciación y la gestión delegada con los Estados miembros; el desarrollo de herramientas prácticas; la publicación de un Atlas de Donantes, que aporta una visión general de la ayuda europea; y el lanzamiento de una iniciativa rápida para la división del trabajo (*Fast Track Initiative on the Division of Labour*). Durante el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Accra en 2008, la Comisión y los Estados miembros han conseguido asegurar el liderazgo de los países socios en la división del trabajo. Más recientemente, los Estados miembros han aprobado en el Consejo un marco operacional sobre la eficacia de la ayuda que incluye acciones en el ámbito de la división del trabajo.

Sin embargo, los avances en el terreno son lentos. Está claro que todo el mundo quiere coordinarse, pero nadie quiere ser coordinado. El deseo de "izar la bandera" a menudo perjudica el progreso. En términos de la coordinación internacional entre donantes, el sistema de ayuda sigue estando caracterizado por la enorme brecha entre los "países mimados" y los "huérfanos de la ayuda".

Cuadro F: Once principios del Código de Conducta

1. Concentrar las actividades en un número limitado de sectores nacionales (sectores prioritarios), con un máximo de tres sectores por país donante, además del apoyo presupuestario.
2. Reorganizar las demás actividades en el país (sectores no prioritarios).
3. Fomentar que, en cada sector prioritario, se celebre un acuerdo de "donante principal".
4. Fomentar la celebración de acuerdos de cooperación o asociación delegada, por los cuales un donante tiene la capacidad de actuar en nombre de otros donantes en cuanto a la administración de fondos y el diálogo con el Gobierno socio sobre la política que debe aplicarse en el sector en cuestión.
5. Garantizar el apoyo adecuado, pero el número de donantes activos ha de limitarse, como máximo, a entre tres y cinco donantes por sector.
6. Reproducir esta práctica de división del trabajo a escala regional y con instituciones regionales.
7. Designar países prioritarios para cada donante, con el fin de evitar la mala utilización de los recursos.
8. Abordar el problema de los países huérfanos de la ayuda.
9. Analizar y ampliar los ámbitos de competencia según las fortalezas de cada donante, con el fin de usar sus ventajas comparativas.
10. Seguir avanzando en otras dimensiones de la complementariedad.
11. Profundizar las reformas, mediante la provisión de los incentivos adecuados y un equipo descentralizado.

Una nueva agenda

Criticar es fácil. Los logros del "sistema" europeo de desarrollo no deberían ignorarse. Los fracasos a menudo reflejan las presiones de los Estados miembros, más que el desempeño de la Comisión y sus agentes.

Existe ahora la oportunidad para el cambio, y el nuevo equipo líder ha de seguir un calendario, tanto a nivel interno de la UE como externo: la revisión de los ODM en 2010; la Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático de México; y la revisión presupuestaria de la UE, con vistas a las nuevas Perspectivas Financieras a partir de 2014.

Al avanzar con la nueva agenda, algunos opinan que la cooperación al desarrollo debería centralizarse en Europa, con una mayor canalización de los recursos a través de Bruselas y una política exterior, de seguridad y de

desarrollo común más asertiva. Sea cual sea su fundamento, las lecciones de la ratificación del Tratado de Lisboa sugieren que la opinión pública prefiere usar la UE como una plataforma de coordinación en vez de centralización. A continuación se presentan cinco series de prioridades para el futuro:

- En primer lugar, restablecer el liderazgo de la UE en el pensamiento sobre la cooperación al desarrollo.
- Segundo, cobrar velocidad en la coherencia de políticas para el desarrollo.
- Tercero, revigorizar las asociaciones del desarrollo.
- Cuarto, cumplir con las obligaciones de financiación y mejorar la elección de objetivos y la eficacia del gasto en materia de ayuda.
- Quinto, mejorar la coordinación entre los Estados miembros, con el fin de que la UE realmente trabaje como un todo.

Las acciones específicas podrían incluir:

El liderazgo de la UE en el pensamiento sobre la cooperación al desarrollo

- Actualizar la narrativa de la política europea de desarrollo para incluir las lecciones aprendidas de las crisis alimentaria, financiera y de los combustibles, con el fin de reflejar las nuevas ideas sobre los intereses comunes, el multilateralismo y los enfoques conjuntos.
- Liderar la revisión de 2010 de los ODM, para el período hasta 2015 y más allá; incluir nuevas cuestiones en la política de desarrollo, en particular las relacionadas con la vulnerabilidad y la protección social; y apoyar una mayor apropiación de los ODM y los objetivos y evaluaciones nacionales por parte de los países del Sur.
- Diseñar una nueva política audaz para combatir el cambio climático, que sea integrada en el Consenso Europeo, e incluir las medidas relativas al cambio climático en los documentos de estrategia país para el período 2014–2018.
- Repensar la política comercial en una era libre de preferencias, haciendo hincapié en la ayuda por el comercio y en mejores acuerdos comerciales en materia de servicios, pero también ayudando a las empresas en los países en desarrollo a explotar las oportunidades del mercado.

- Desarrollar una estrategia integral para la participación del sector privado en el desarrollo, incluyendo a los líderes empresariales en los procesos de desarrollo como socios genuinos.
- Reevaluar las ventajas comparativas de los Estados miembros y de la Comisión, reflejando el nuevo pensamiento sobre la acción colectiva global y el mayor ímpetus hacia el multilateralismo.

Cobrar velocidad en la coherencia de políticas para el desarrollo

- Priorizar la coherencia en la formulación de políticas de la UE, especificando los objetivos globales y reuniendo los recursos para alcanzarlos.
- Establecer un procedimiento europeo formal de quejas sobre la coherencia de políticas para el desarrollo, así como un relator permanente en el Parlamento Europeo.
- Invertir más en la promoción del diálogo sobre la coherencia de políticas con los gobiernos de los países en desarrollo.
- Mejorar el vínculo entre comercio y desarrollo, combinando el conocimiento especializado en ambas áreas, por ejemplo, con relación a las regulaciones y el etiquetado.
- Desarrollar un nuevo enfoque a la migración que enfatice sus oportunidades y beneficios y que contribuya al establecimiento de nuevos cauces legales para la migración laboral de los países en desarrollo.
- Otorgar una mayor prioridad a la participación política y económica en los Estados frágiles.
- Invertir más en la prevención de conflictos en los países en desarrollo.

Revigorizar las asociaciones del desarrollo

- Avanzar hacia asociaciones contractuales con los países en desarrollo, en base a los principios de la rendición de cuentas mutua.
- Invertir en la capacitación para la creación de asociaciones genuinas en los países en desarrollo, teniendo en cuenta las situaciones nacionales y regionales.
- Apoyar las asociaciones Sur-Sur, proporcionando conocimiento y recursos financieros para los intercambios Sur-Sur, incluyendo a países como China, Brasil y Sudáfrica.

Cumplir con las obligaciones de financiación y mejorar la selección de objetivos y la eficacia del gasto en materia de ayuda

- Instar a los Estados miembros a cumplir con sus compromisos en materia de ayuda, con el fin de llenar la laguna de 20 mil millones de euros.
- Hacer presión para un aumento de la financiación al desarrollo en las nuevas Perspectivas Financieras.
- Asegurar que la financiación para combatir el cambio climático sea (a) generosa, (b) adicional a la AOD y (c) desembolsada según los principios de París.
- Revisar y racionalizar los instrumentos financieros, incluyendo el presupuesto del FED, preservando, a su vez, los mecanismos de rendición de cuentas.
- Asegurar que el mandato de préstamos externos del BEI sea (a) ambicioso y (b) coherente con el Consenso Europeo sobre Desarrollo.
- Aumentar las cantidades de fondos de los instrumentos de desarrollo destinadas a los países de renta baja.
- Crear fondos empresariales de desafíos (*Business Challenge Funds*), con el fin de incentivar la participación del sector privado en el desarrollo.

Mejorar la coordinación entre los Estados miembros

- Desbloquear el potencial de la acción diplomática y el poder económico colectivo de la UE, con el fin de afrontar los desafíos que suponen los conflictos violentos, la fragilidad estatal y otras amenazas a la seguridad alrededor del mundo.
- Fomentar la acción conjunta de la UE en la ONU, el G20 y otros foros.
- Instar a los Estados miembros a aplicar el Código de Conducta sobre la División del Trabajo, y a ser sistemáticos en el análisis de sus ventajas comparativas, sus fortalezas y debilidades, así como las de la Comisión.
- Incluir el Código de Conducta en la agenda de diálogo con los países socios y otros donantes e instar a los representantes de la UE (la Comisión y los Estados miembros) a nivel de país a avanzar con esta cuestión y a mejorar los flujos de información entre los donantes europeos.

Por último, con frecuencia se habla de la cooperación al desarrollo en términos de solucionar los problemas y gestionar los riesgos. Sin duda, es importante abordar problemas tales como la desnutrición infantil y la mortalidad materna, y gestionar los riesgos asociados al cambio climático o la inseguridad. Al mismo tiempo, el desarrollo internacional es un emprendimiento positivo, con miras al futuro, y una inversión en el potencial mundial. Se trata de dar salida al potencial de miles de millones de personas y de construir un mundo mejor y más seguro para todos. A pesar de los muchos retrocesos y procesos inacabados, la generación pasada ha presenciado la mayor reducción de los niveles de pobreza de la historia y el mayor aumento del nivel de bienestar humano. Europa puede jugar un papel en acelerar ese progreso. Éste no es un problema para solucionar, sino una oportunidad para aprovechar.

¹ Ver http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm

² Según Global Fortune 500 (2009), hay 164 empresas europeas entre las 500 más grandes del mundo. Ver <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2009/index.html>

³ Ver <http://www.inclusivebusiness.org/exploring.html>

⁴ Ver http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/trade/private_sector_en.cfm

⁵ Ver http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_en.htm

⁶ Ver <http://europafrica.net/jointstrategy/>

⁷ Comisión de las Comunidades Europeas, "Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development", *SEC(2009) 444*, Documento de trabajo de la Comisión, acompañando la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Ayudar a los países en desarrollo a afrontar la crisis", *COM(2009) 160 final*, Bruselas: Comisión Europea, 8 de abril de 2009.