

La UE: ¿Un socio que no quiere crecer?

Nils-Sjard Schulz

>> El paradigma de asociación está en el centro de las actuales políticas globales de desarrollo y constituye la lógica subyacente de las relaciones entre los donantes y los países en desarrollo: sobre la base de acuerdos conjuntos que establecen compromisos mutuos e individuales. El paradigma de asociación ha contribuido a superar la “fatiga de la ayuda” y la desilusión con los resultados frecuentemente desastrosos del paradigma anterior, el Consenso de Washington y sus programas de ajuste estructural. Partiendo de un replanteamiento del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y de nuevos marcos políticos en el Banco Mundial, los países donantes y receptores (llamados “países socios”) se han embarcado en el diseño de la nueva arquitectura del desarrollo, identificando los objetivos (en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000, que incluyen una asociación global para el desarrollo), los recursos (en el Consenso de Monterrey de 2002) y las prácticas para el suministro de la ayuda (en la Declaración de París de 2005). En suma, un liderazgo más consistente por parte de los países en desarrollo y una mejor contribución de los países donantes a sus procesos de desarrollo, en el marco de una rendición de cuentas reforzada, constituyen desencadenantes importantes para una mejor asociación y, finalmente, conllevan mejores resultados del desarrollo.

Casi una década después de la Declaración del Milenio, el mundo, así como las asociaciones para el desarrollo, han experimentado cambios drásticos. Durante el Foro de Alto Nivel de Accra de 2008, se consiguió alcanzar una mayor horizontalidad en el proceso de diseño de políticas y una mayor inclusión de actores y modalidades no tradicionales, como la cooperación Sur-Sur y triangular. A nivel institucional, esos acuerdos de alto nivel se han traducido en plataformas más pari-

CLAVES

- Las asociaciones de desarrollo están sirviendo de inspiración para los avances en la gobernanza global
- La asociación con el Sur es clave para los valores de la UE como actor internacional
- Tras años de introspección, la UE debe convertirse en un socio adulto para el mundo en desarrollo

»»»»» tarias en el CAD, como el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, en sus siglas en inglés), y en un nuevo mecanismo multilateral en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD). En ambos foros, se insta a los donantes y países socios a acordar buenas prácticas y estándares, probando así una nueva gobernanza global del desarrollo. Asimismo, el Programa de Acción de Accra (PAA) y la Declaración de Doha han identificado las asociaciones horizontales (a menudo vinculadas a la cooperación técnica) entre los mismos países del Sur como ingredientes esenciales para alcanzar el desarrollo.

En el escenario más amplio, la crisis económica y financiera ha revigorizado la toma de decisiones a nivel multilateral y global. Durante la reunión celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009, el G20 ha creado un espacio fundamental para que los países ricos y las economías emergentes “pasen página [y avancen desde] una era de irresponsabilidad” hacia la “[acción] conjunta para generar un crecimiento mundial fuerte, sostenible y equilibrado”. Además de los actores ya incluidos en la fórmula anterior del G8+5, ahora países en desarrollo como Argentina e Indonesia también participan en las conversaciones sobre cómo salvar el mundo de la depresión económica mundial. Ante una crisis sin precedentes, la asociación entre los ricos y los no tan ricos está sirviendo de inspiración para una arquitectura de la gobernanza global más inclusiva.

A pesar de estos avances, todavía existen enormes desafíos que enfrentar, en particular con relación a la agenda del desarrollo. El logro de los ODM ha entrado en una fase crítica con vistas a 2015, que podría minar la legitimidad de la ayuda tal y como se concibe hoy en día. La triple crisis –económica, climática y de seguridad– ejerce mucha presión sobre los esfuerzos del desarrollo, tanto en términos de los recursos como de los resultados. Las relaciones entre el Norte y el Sur todavía se caracterizan por la asimetría de poder en todas las áreas de la formulación de políticas y su implementación. En este sentido, los donantes

todavía no cumplen con todos sus compromisos para una ayuda más eficaz. Y las voces de los países menos desarrollados se pierden entre el ruido del nuevo “multilateralismo eficaz”.

LAS ASOCIACIONES DE LA UE: LA ADOLESCENCIA SE ACABA

En su crecimiento para convertirse en un actor global, la UE puede aprovechar los procesos y políticas de desarrollo incluidos en la idea de asociación. Sin embargo, su *modus operandi*, a menudo introspectivo, ha impedido hasta ahora que el discurso y la filosofía se traduzcan por completo en hechos reales, en particular *vis-à-vis* los países en desarrollo. La buena noticia es que el Tratado de Lisboa establece que “la Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan los principios” y valores que han inspirado la creación y el desarrollo de la Unión (art. 10 A.1.). En otras palabras, aproximadamente 18 años después del Tratado de Maastricht, la UE está en camino de entrar en su fase adulta como socio.

Puede decirse que la asociación es uno de los conceptos más apreciados en los encuentros entre los encargados de formular las políticas de la UE y otros actores para definir las políticas de desarrollo. La forma más avanzada de asociación se encuentra en el marco contractual de Cotonú sobre la cooperación comercial y al desarrollo con los ahora 77 Estados postcoloniales pertenecientes al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Ya se han establecido Acuerdos interinos de Asociación Económica (AAE) con muchos de estos países socios. 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” 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”. Asimismo, una reciente comunicación ha elevado las relaciones con América Latina al nivel de “socios globales en asociación”. Además, la UE ha reiterado en diversas ocasiones la importancia de la asociación como base para la eficacia de la ayuda, abogando en sus directrices de negociación por una “asociación entre iguales” y el “fortalecimiento de la voz de los países socios”, llegando a ir en contra de las posiciones más bien conservadoras de Estados Unidos y Japón en las negociaciones de Accra.

Sin embargo, a menudo la realidad no es tan color de rosa. La gestación de los AAE ha sido duramente criticada 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. Para ambas partes, parece ser difícil cumplir con sus pro-

pósitos: los africanos reclaman una mayor igualdad y los europeos piden mejoras en la democracia y gobernanza en África. En particular, las políticas conjuntas, como las de migración y coherencia, por ejemplo, en el sector pesquero, siguen siendo cuestiones clave. En América Latina, la presencia europea es cada vez más escasa (y el interés de los Estados miembros es, en general, cada vez menor), con la salida progresiva de donantes como el Reino Unido y Suecia, lo que ha resultado, por ejemplo, en un doloroso papel secundario en el reciente golpe de Estado en Honduras. Los países socios alrededor del mundo han observado que la UE es, de hecho, un mosaico de socios con diferentes niveles de compromiso y competencias. Eso también se ve reflejado en la Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. En términos generales, la

UE está compuesta por un grupo más avanzado Nordic Plus y por donantes que comparten ideas similares (*like-minded*), por un lado, y un grupo de agencias de desarrollo menos experimentadas o más dirigidas hacia la *realpolitik*, por el otro. En términos de la eficacia de la ayuda, la Comisión Europea es un caso aparte. A pesar de sus inmensos recursos, sus delegaciones sufren de problemas de cantidad y calidad de personal. Más importante aún, las delegaciones carecen de un mandato claro para coordinar y promover la asociación con el país en desarrollo en el que se encuentran. Los avances irregulares en la división del trabajo –el buque insignia de la UE– ponen en evidencia claras limitaciones en materia de coordinación entre los donantes europeos bajo el liderazgo del país en desarrollo en cuestión. En ocasiones, el diálogo político con los países socios sobre cuestiones delicadas, como el apoyo presupuestario general y la gobernanza, resultan en posiciones enfrentadas: la Comisión Europea sufre presiones para desembolsar y los donantes bilaterales temen, a menudo con razón, la reacción de la opinión pública en su país.

Asimismo, la UE está a punto de perder la oportunidad de embarcarse en la cooperación Sur-Sur y triangular, fortalecida en Accra y Doha. Solamente Alemania, España y, en cierto modo, Suecia, están invirtiendo, de manera sistemática, en estas modalidades. Junto con la indiferencia mostrada hacia América Latina, eso pone de relieve la inercia general de la cooperación al desarrollo europea para participar en formas horizontales de cooperación, por ejemplo, con países de renta media, los cuales en 2008 han recibido 4.022 millones de euros (casi el 38 por ciento) del presupuesto de AOD de la Comisión. Como regla general, la UE se queda a la defensiva o, en el mejor de los casos, se muestra pasiva ante nuevos actores.

Mientras que, en el sistema actual, es difícil solucionar los problemas estructurales de la cooperación internacional al desarrollo (como el poder asimétrico y la falta de coherencia de políticas, entre otros), el Tratado de Lisboa podría brindar una gran oportunidad para trabajar en serio sobre la asociación. Ha llegado la hora de mejorar las capacidades de la UE de convertirse en un socio.



El Tratado de Lisboa podría brindar una gran oportunidad para tomar la asociación en serio

»»»»» Una forma de mejorar podrían ser los cambios institucionales, en particular el establecimiento de un papel más coherente para los comisarios de desarrollo y el fortalecimiento de las delegaciones. Estas últimas deberían ser capaces de interactuar de manera más estratégica con los socios en desarrollo y asegurar una coordinación más consistente de la cooperación al desarrollo europea a nivel de país. Durante los próximos años, la UE también necesita dejar atrás su contradictoria adolescencia, escuchando y absorbiendo las perspectivas de sus socios en el mundo en desarrollo sobre su papel y sus capacidades.

CRECER E INVERTIR EN LAS CAPACIDADES EUROPEAS PARA LA ASOCIACIÓN

El camino para convertir la UE en un actor global más fuerte ha sido asfaltado por el Tratado de Lisboa y ha llegado la hora de avanzar sin detenerse en demasiadas paradas. La acción exterior basada en la asociación para el desarrollo (y más allá) es clave para los valores europeos. Durante los próxi-

mos meses y años, la UE necesita abordar las siguientes tareas específicas si ha de convertirse en un actor global propicio a la asociación:

- **Hacia asociaciones contractuales (capitalizar la adolescencia):** Los elementos contractuales en el Acuerdo de Cotonú y la co-apropiación en la Estrategia UE-África demuestran que la UE ya se ha embarcado en formas ambiciosas y adaptadas de asociación. Al aprender de estas experiencias, la UE podría establecer asociaciones contractuales con el mundo en desarrollo más allá de los países ACP (Ver cuadro).
- **La UE en el espejo:** Mientras que el Tratado de Lisboa ya ha identificado los objetivos y principios de la acción exterior europea, ha llegado la hora de dejar atrás la fase de reflexión y comenzar a escuchar a los socios. Con frecuencia, la imagen que tiene la UE de sí misma difiere de la percepción que los africanos, asiáticos y latinoamericanos tienen de la UE y, en particular, de la Comisión. La asociación para el desarrollo implica responder a las necesidades y demandas de los países en desarrollo, con los recursos y capacida-

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. Éste, 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), sino también las **instituciones conjuntas** (como el Consejo de Ministros Conjunto) y los **procedimientos de arbitraje** (art. 96-98). La construcción de asociaciones horizontales es una ardua tarea, pero es en este ámbito donde la UE puede y debe marcar una gran diferencia. 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 de países de renta media en Asia y América Latina. **Sólo existen beneficios** para todas las partes de este **triángulo**: en términos de prestigio (UE), del compromiso renovado europeo (ACP) y de la institucionalización de las asociaciones (no-ACP), que se lleva prometiéndose desde hace mucho, pero que todavía no se ha hecho realidad. Incluso en la era de Obama, el mundo finalmente entendería lo que significa que la UE **trabaje en serio sobre la asociación**.

El autor agradece las reflexiones de Paul Engel (ECDPM) y Simon Maxwell (ODI) en la elaboración de este cuadro.

des que estamos dispuestos y somos capaces de ofrecer. La reforma actual de la cooperación técnica de la Comisión (hacia las capacidades del desarrollo lideradas a nivel nacional), puede proporcionar directrices para incluir las perspectivas del Sur en la cooperación al desarrollo europea.

- **Fortalecer las capacidades para la asociación:**

En la práctica, el trabajo de las delegaciones de la Comisión en el mundo en desarrollo es esencial para la asociación. Es necesario mejorar los recursos y capacidades, por ejemplo, mediante un mayor apoyo por parte del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. Es urgentemente necesario clarificar los mandatos para el diálogo político y la coordinación de los donantes europeos a nivel nacional, en particular con vistas a la división del trabajo.

Hace falta fomentar la “desconcentración” hacia las delegaciones, y lo ideal sería aprender de los actores multilaterales ya involucrados en procesos similares.

La autoimagen europea difiere de la percepción que los africanos, asiáticos y latinoamericanos tienen de la UE

- **Adaptarse a un mundo turbulento:**

Las asociaciones de desarrollo están experimentando cambios drásticos debido a los cambios en las relaciones internacionales. Es vital entender las plataformas globales para las políticas de desarrollo y cómo las asociaciones evolucionan dentro de éstas. Por ejemplo, actualmente la división del trabajo se trata en el WP-EFF y la rendición de cuentas mutua en el Foro de Cooperación al Desarrollo de la ONU. Mientras que la UE madura hacia un actor global, necesita adaptarse continuamente a los cambios en las asociaciones para el desarrollo.

- **Ser innovadora:**

La cooperación al desarrollo de la UE tiene el objetivo de apoyar a los países pobres, como los ACP y, en particular, los países del continente africano. Eso no debería

impedir que la UE participara en asociaciones innovadoras, como la cooperación Sur-Sur y triangular, que ha sido revitalizada por el FCD y el WP-EFF, los cuales tienen previsto celebrar eventos de alto nivel en 2010. Actualmente, el cada vez mayor grupo de países de renta media demanda asociaciones con la UE. La respuesta sigue pendiente.

- **Comunicar su madurez al mundo:**

A menudo, los procesos de la UE, que circulan alrededor de Bruselas, son considerados opacos y confusos por el mundo en desarrollo. Las implicaciones reales del Tratado de Lisboa son difíciles de seguir para los que trabajan en los círculos de la UE y prácticamente incomprensibles para los demás. Para que la UE no pierda el contacto con sus socios, es necesario que explique en pocas y fáciles palabras qué pasará, por qué y cuándo, y cuáles serán las consecuencias para las asociaciones de desarrollo en curso.

Nils-Sjard Schulz
Investigador senior, FRIDE

Este documento es una adaptación de un capítulo del proyecto “Nuevos desafíos, un nuevo comienzo: Próximos pasos en la cooperación al desarrollo europea”, lanzado en febrero de 2010 por el Grupo de Think Tanks Europeos (DIE, FRIDE, ECDPM y ODI).

e-mail: fride@fride.org
www.fride.org