

Mecanismos de cooperación Europa-América Latina

By José Antonio Sanahuja

De Foreign Affairs En Español, Verano 2002

José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado del Departamento de Estudios de Intermón Oxfam. Ha sido consultor y asesor del Parlamento Europeo, el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, la Federación Internacional de Cruz Roja y otras entidades. Sus últimos libros son *Altruismo, mercado y poder*, *El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza* (Intermón, 2001), *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio* (CIDEAL, 2001, en colaboración) y *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos* (CIDEAL, 1999, en colaboración).

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR INTERNACIONAL Y EL PAPEL DE LA AYUDA EXTERNA

La aparición y consolidación de la Unión Europea (UE) constituye una de las más importantes dinámicas de cambio que ha experimentado el sistema internacional en las dos últimas décadas. Es cierto que la construcción europea no se encuentra entre los acontecimientos más llamativos, y que desde ciertas latitudes geográficas e intelectuales tiende a verse con cierta dosis de condescendencia —a menudo acompañada de un notable desconocimiento—. A ello contribuye, sin duda, la porfiada resistencia de la Unión, como realidad política sui generis, a ajustarse a las categorías y esquemas convencionales. Pero no es menos cierto que la UE se ha convertido en poco más de una década en un "actor global" que puede considerarse, como señala Esther Barbé, un actor "determinante" en ciertos ámbitos de las relaciones internacionales. Constituye, en efecto, una referencia ineludible en cualquier análisis que trate de aprehender la naturaleza del sistema internacional contemporáneo, las fuerzas que actúan en su seno, las nuevas pautas de distribución de la riqueza y el poder, los proyectos ideológicos y los modelos de organización

política, social y económica que compiten en el escenario internacional.

Para los países en desarrollo, enfrentados a los riesgos y oportunidades de la globalización, la importancia de la UE es indiscutible: representa la fuente más importante de inversión extranjera directa, es el mayor exportador del mundo y, para muchos, el primer o segundo mercado en orden de importancia. Es también el principal proveedor mundial de ayuda; representa al grupo regional más importante de la Organización Mundial del Comercio y cuenta con 29% de votos en el Fondo Monetario Internacional y 23% en el Banco Mundial. Puede alegarse que algunas de estas magnitudes son meros agregados sin significado político alguno. Por eso la verdadera relevancia de la Unión está en el afianzamiento de su acción exterior, basada tanto en la consolidación de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como en la extensión de sus políticas comunitarias a prácticamente todos los ámbitos, con su correspondiente proyección externa.

En ese proceso, en el que se configura como incipiente "actor global" y define una identidad internacional y una acción exterior propias, la UE afronta, más allá de las urgencias cotidianas, la necesidad ineludible de definir las grandes opciones y líneas estratégicas de esa acción exterior y del lugar que quiere ocupar en el mundo: si sólo aspira a mantenerse como "potencia civil" o si habrá de dotarse de capacidades militares propias; si su política exterior estará guiada por intereses definidos, en última instancia, en términos de poder —como exigiría una matriz realista de política exterior— o si, de acuerdo con una lógica "constructivista", su política seguirá los principios y valores que han orientado su propio proceso de integración y el "modelo europeo", basado en la combinación de eficiencia económica y cohesión social y territorial. Deberá decidir también si el principio de solidaridad y la búsqueda de paz como objetivo "metapolítico" de la integración europea se extenderán o no al terreno de su actuación internacional.

En este contexto la ayuda externa de la UE aparece bajo una nueva luz. Las políticas de ayuda suponen, como se verá, una variable relevante para evaluar el papel creciente de la Unión en los asuntos internacionales en relación con las tres dimensiones que, según C. Bretherton y J. Vogler, constituyen su identidad internacional: la UE como "actor", como "presencia" o como "modelo". A la Unión le corresponde la dimensión de "actor" si la ayuda comunitaria y la de los estados miembro responden a objetivos similares y existe una actuación coordinada, coherente y, por lo tanto, eficaz en términos de objetivos y destinatarios. La

UE se estima como "presencia" si esa ayuda le permite estar presente y ejercer influencia política de forma colectiva en distintos escenarios internacionales de crisis, conflicto y negociación; y también en la medida en que los receptores perciben la ayuda comunitaria y la ayuda de los estados miembro como parte de una misma política. Por último, le corresponde la dimensión de "modelo" si esa ayuda, tanto en términos de monto como de objetivos y pautas de distribución, responde a las metas declaradas de paz, desarrollo y lucha contra la pobreza de la política exterior. En otras palabras, si representa la "proyección externa" de los principios de solidaridad, desarrollo equilibrado y cohesión social y territorial que caracterizan el "modelo europeo" como alternativa atractiva a otros "modelos" que compiten en la economía y política internacionales, como los denominados "liberal", "anglosajón" o "asiático".

UNA APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Comunidad Europea ha ejercido, casi desde su creación, una política autónoma de cooperación para el desarrollo, diferenciada de la ayuda bilateral de los estados miembro. Durante décadas, esta política no tuvo un fundamento jurídico preciso; se basaba en las disposiciones de los tratados constitutivos, en principio ajenas a la ayuda externa, y en instrumentos de derecho derivado como la Convención de Lomé, que vinculaba la Comunidad Europea con los países "asociados" del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). Se trataba, además, de una política marcadamente jerarquizada, que respondía a obvias raíces coloniales y establecía claras diferencias de trato para los países "asociados" y "no asociados" de Asia y América Latina.

A pesar de estas limitaciones y de la falta de otros medios, la cooperación para el desarrollo se transformó en los años setenta en uno de los instrumentos privilegiados de la incipiente acción exterior de la Comunidad. A ello contribuyeron de forma decisiva las instituciones comunitarias, y en especial la Comisión y el Parlamento europeos. Sin poderes para desplegar una "verdadera" política exterior, estas instituciones hicieron un uso extensivo de las competencias comunitarias en materia comercial y de ayuda externa para tejer una amplia red de acuerdos y relaciones políticas y diplomáticas con terceros países, en particular del mundo en desarrollo. Este énfasis en los instrumentos económicos contribuyó a que la Comunidad fuera considerada una "potencia civil", que operaba con medios no militares, según el concepto acuñado por F. Duchêne. De

igual forma, la ayuda comunitaria respaldó las primeras actuaciones de la Cooperación Política Europea (CPE) y fue un factor decisivo en sus éxitos iniciales, como muestra la actuación de la Comunidad y los estados miembro en la crisis centroamericana de mediados de la década de los ochenta.

Durante los años noventa, las políticas de desarrollo ganaron importancia en las políticas comunitarias, en especial en las que son el fundamento de la incipiente Política Exterior Común de la UE. Con el Tratado de Maastricht (1992), la política de desarrollo se convirtió en política comunitaria, aunque los estados miembro considerados individualmente la comparten. Se le dio fundamento jurídico propio y objetivos, claramente delimitados de otras áreas de la acción exterior, relacionados con el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Según el Tratado, esos objetivos son: a) el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, en particular de los más desfavorecidos; b) la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial, y c) la lucha contra la pobreza en esos mismos países. La política de la Comunidad, además, deberá contribuir al objetivo general del desarrollo y la consolidación de la democracia, el estado de derecho, y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Adicionalmente, la política de desarrollo deberá responder a otros criterios de actuación, conocidos como "las cuatro C":

- Coherencia entre las políticas comunitarias —comerciales, agrarias, etc.— que afecten a terceros países y a los objetivos de la política de desarrollo.
- Complementariedad entre la política comunitaria para el desarrollo y las políticas bilaterales de los estados miembro, que conservan su competencia soberana para desarrollar sus propios programas de ayuda.
- Coordinación entre las políticas bilaterales y la política comunitaria.
- Consistencia entre las posiciones y acciones comunes adoptadas en el marco de la PESC de la UE por un lado, y las actividades de ayuda de la Comunidad por el otro.

Aunque el Tratado establecía las bases de una política "global", se mantuvieron las distinciones regionales creadas a partir de vínculos coloniales y otros factores históricos. Así, la cooperación comunitaria se estructuró a través de: 1) el Acuerdo UE-países ACP (la Convención de Lomé y su sucesor, el Acuerdo de Cotonú), de carácter extrapresupuestario y

plurianual, financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo (FED); 2) los programas regionales para América Latina y Asia (ALA), los países mediterráneos (MEDA), centro y este de Europa y los estados de la ex Unión Soviética (PHARE, TACIS, SAPARD, ISPA), financiados con cargo al presupuesto; 3) los programas temáticos u "horizontales", relativos a cuestiones de derechos humanos, salud, desarrollo de la mujer, refugiados, medio ambiente, drogas y otros temas de "interdependencia Norte-Sur", también costeados con el presupuesto comunitario.

La consolidación de la política de desarrollo de la UE también significó un aumento de los recursos. Entre 1986 y 1998 la ayuda comunitaria se duplicó, pasando aproximadamente de 4000 a 8000 millones de dólares. Con ello aumentó la importancia relativa de la Comunidad como donante. En 1985 la Comunidad proporcionaba al mundo 5% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). A finales de los noventa llegó a ser el quinto donante mundial, con unos 5000 millones de dólares, que representan casi 10% de los flujos mundiales de AOD. Si se añade la asistencia bilateral de los estados miembro, la UE llegó a ser el primer donante mundial de ayuda, con 60% de la AOD total y una cifra absoluta de unos 30000 millones de dólares. En este ámbito se destaca, además, la creación de instancias como la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), que desde 1992 ha canalizado una parte cada vez mayor de la ayuda humanitaria mundial.

EL LEGADO DE LOS NOVENTA: ¿UNA POLÍTICA EN CRISIS?

Estas cifras y hechos indican que la ayuda no tiene el sitio de una política marginal en la acción exterior de la UE. No obstante, también se le ha utilizado (a menudo de forma complaciente) para exhibir el carácter filantrópico de la UE como actor internacional y acallar o atenuar las críticas suscitadas por sus actuaciones en ámbitos que afectan a los países en desarrollo (como las relaciones comerciales, la política agraria común o la deuda externa). En América Latina, por ejemplo, la ayuda se ha traducido a menudo en una "política de sustitución" con la que se responde, a muy bajo costo, a las demandas latinoamericanas de acceso al mercado y eliminación del proteccionismo comunitario, siguiendo la clásica pauta de "ayuda sí, comercio no" (aid, not trade) que caracterizó durante décadas las relaciones Norte-Sur.

A pesar de ser muy abultadas, las cifras tampoco pueden ocultar que a finales de los noventa, poco después de haber sido creada formalmente, la política de desarrollo de la Comunidad Europea se encontraba sumida en una profunda crisis de credibilidad,

importancia y eficacia, que si bien era correlato de la crisis general de las políticas de ayuda característica de la Posguerra Fría, también se debía a problemas específicos de la Comunidad misma. Sin ser exhaustivos, se puede mencionar el fracaso económico y político de buena parte del África Subsahariana, que suscitó dudas crecientes sobre la eficacia de la Convención de Lomé, pese a ser el esquema de cooperación más avanzado de la Comunidad. Después de 25 años en marcha, el propio modelo de Lomé, en parte basado en un trato comercial privilegiado, estaba en tela de juicio debido a los procesos de liberalización generalizada y a otros cambios que se producían en el sistema multilateral de comercio. Además, la tradicional jerarquía regional de la cooperación comunitaria se sometió a un profundo examen ante la aparición de nuevos intereses económicos, políticos y de seguridad, originados en el fin de la Guerra Fría y la internacionalización económica en áreas como el centro y el este de Europa, el Mediterráneo o América Latina.

Además, la eficacia de la política para el desarrollo ha estado seriamente comprometida a causa de problemas recurrentes relacionados con las cuatro "C" del Tratado de Maastricht. La cuestión de la complementariedad, en primer lugar, sigue abierta: no hay claridad en cuanto a los criterios que delimitan los ámbitos de actuación y competencia de los estados miembro, y a menudo resulta indistinguible a quién corresponden las acciones.

En cuanto a coherencia, puede aceptarse cierto desequilibrio entre las políticas —rasgo característico de todo sistema pluralista de gobernación—, pero resulta difícil sostener una actuación que, por citar algunos ejemplos, apoya la diversificación de exportaciones de los países en desarrollo mientras proliferan las barreras no arancelarias; pretende apoyar la seguridad alimentaria al mismo tiempo que inunda el mercado con excedentes agrarios a precio de dumping; intenta fomentar las pesquerías locales mientras se firman acuerdos pesqueros sin otro propósito que asegurar el acceso de los barcos comunitarios a los caladeros; intenta sostener a través del Stabex el precio de exportación de productos primarios como el cacao, mientras permite que en la UE el chocolate pueda sustituirse con grasas sintéticas; reafirma la vigencia de los derechos humanos a la vez que sustenta gobiernos autoritarios, y en ocasiones define la coherencia en términos de subordinación, como suele ocurrir con la política exterior común y la ayuda económica... Dejando de lado estas cuestiones concretas, lo que interesa destacar aquí son las dificultades prácticas de la aplicación del principio de coherencia y las consecuencias que tiene para la ayuda comunitaria, que a

menudo termina siendo poco más que un lenitivo de los perjuicios causados por otras políticas de la Unión.

Tampoco ha habido grandes progresos en materia de coordinación. Una actuación coordinada sería eficaz si con ella se evitaran redundancias o solapamientos y si los países receptores pudieran librarse de los elevados costos de transacción que supone mantener abiertas agendas de negociación simultánea con 10 o 12 oficinas de cooperación de otros tantos estados miembro, así como con la Delegación de la Comisión en su propio territorio. En los últimos años, y en especial a partir de la aprobación de las "Directrices para la intensificación de la coordinación operativa entre la Comunidad y los estados miembro" de marzo de 1998, hubo algunos progresos en el nivel de país y en materia de políticas sectoriales. También se avanzó en el tema de las conferencias internacionales, como pone de manifiesto la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo de marzo de 2002, a la que los estados miembro y la Comunidad se presentaron con una postura común. Sin embargo, los estados miembro se han resistido a actuar de forma coordinada; creen que ello reduciría las posibilidades de utilizar la ayuda de manera discrecional en función de sus respectivos intereses nacionales, que con frecuencia suponen prioridades geográficas y sectoriales divergentes.

Finalmente, los problemas de gestión de la Comisión llegaron a una situación insostenible al producirse desfases de hasta cuatro años entre los compromisos y los desembolsos (lo que derivó en la acumulación de cientos de millones de euros sin gastar debido a métodos administrativos inadecuados), y a la carencia, inherente a la Comisión Europea, de medios y personal. Una batería de evaluaciones independientes realizadas entre 1999 y 2000 por encargo de la Comisión confirmó que esos retrasos, aunados a otros problemas propios de los proyectos de desarrollo, reducían de forma apreciable la eficacia de la ayuda comunitaria.

LA REFORMA DE LA AYUDA ENTRE 1999 Y 2002:

RAZONES ADMINISTRATIVAS, MOTIVACIONES POLÍTICAS

Desde el año 1999, la Comisión Prodi ha emprendido un ambicioso programa de reforma de la ayuda comunitaria, cuya justificación y objetivos primarios han sido mejorar la coherencia y eficacia de la ayuda, acabar con los retrasos en la distribución de los fondos y poner fin a la fragmentación geográfica de la política. En la Comisión Santer (1995-1999), cada región estaba

asignada a un comisario, y se ha llegado a afirmar que en la práctica no había una sino varias políticas de desarrollo orientadas según el talante y las prioridades políticas de cada comisario.

Aunque se han revisado los objetivos mencionados, la reforma se ha centrado en los métodos y la organización. Con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos humanos de la Comisión y unificar la gestión del "ciclo de proyecto", se centralizó el manejo de todos los programas en el Servicio Común de Relaciones Exteriores (SCR) y, desde enero de 2001, en una nueva instancia administrativa denominada EuropeAid. Esta instancia rige todos los programas de asistencia excepto la ayuda humanitaria —responsabilidad de ECHO— y los instrumentos de preadhesión como PHARE, ISPA o SAPARD, a cargo del comisario de Ampliación. La reforma incluye, además, un proceso de descentralización administrativa en las delegaciones de la Comisión establecidas en los países en desarrollo, a las que se asignó personal adicional.

El proceso de reforma, sin embargo, no sólo se debe a problemas de gestión y eficacia. Pese a que existe una Dirección General de Desarrollo a cargo del comisario Paul Nielson, el SCR fue asignado a la Dirección General de Relaciones Exteriores (RELEX), responsabilidad del comisario Chris Patten; EuropeAid, por su parte, opera bajo la supervisión de un consejo integrado por el comisario Patten en la Presidencia, el comisario Nielson en la Administración General y los comisarios Verheugen (Ampliación), Lamy (Comercio) y Solbes (Asuntos Económicos y Monetarios). Este esquema inscribe la ayuda en el ámbito de las relaciones exteriores; queda en manos del comisario de Desarrollo sólo la definición de la política, algunas competencias de programación con los países ACP y la ayuda humanitaria.

En definitiva, hay un claro desajuste entre el diseño de las políticas, su implementación y la asignación de carteras y responsabilidades dentro de la Comisión. Esta situación, insólita desde el punto de vista de la racionalidad administrativa, sólo se explica teniendo presente que la Comisión Prodi ha intentado establecer un contrapeso a la figura y funciones del secretario del Consejo y alto representante de Política Exterior y Seguridad Común, Javier Solana, cuya actuación ha generado visibles tensiones con el comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten. El control de los programas de ayuda y la influencia política que puedan ejercer representan uno de los principales instrumentos con que cuenta la Comisión para contrarrestar el creciente papel del Consejo en las relaciones exteriores. Aunque las principales razones alegadas son de índole administrativa, la

creación de EuropeAid, que debe mucho al propio Patten, resulta claramente funcional para estos otros propósitos.

Esta situación, sin embargo, comporta riesgos y costos desde el punto de vista administrativo y de coherencia de políticas. La cuestión inmediata se refiere a quién es responsable de qué. Aunque en el papel existe una cartera de desarrollo, la responsabilidad se ha transferido a Relaciones Exteriores. Cabe imaginar que la próxima Comisión bien podría suprimir esa cartera por considerarla superflua, dejando a la política de desarrollo y a EuropeAid su actual ubicación en la cartera de Relaciones Exteriores. Este esquema sugiere que la ayuda se está subordinando a las prioridades de la política exterior común de la UE, con el argumento de la coherencia como justificación a posteriori. La cuestión es problemática: pese a que la paz, la democracia y el desarrollo también son objetivos de la política exterior común, a menudo existen dilemas y contradicciones entre sus imperativos políticos o diplomáticos y los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza definidos en el Tratado. Y aunque no sea intencionado, no deja de llamar la atención que el nombre de la nueva institución recuerde el de USAID, la agencia de ayuda de Estados Unidos que depende del Departamento de Estado, y trabaja claramente subordinada a sus objetivos estratégicos.

Hay hechos que parecen confirmar esta tendencia. En abril de 2000 la Comisión presentó una Comunicación donde se delineaban las líneas estratégicas de la política de desarrollo de la Comunidad Europea y se confirmaba su compromiso con las "metas del milenio", que entre otras cosas incluyen la reducción de la pobreza extrema en 50% para el año 2015; cobertura universal de la educación primaria y eliminación de las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para ese mismo año; reducción en dos tercios de la mortalidad infantil y de recién nacidos de 1990 a 2015, y reducción de tres cuartas partes de las tasas de mortalidad materna para 2015. La Comunicación, elaborada por la Dirección General de Desarrollo del comisario Nielson, también planteaba la necesidad de adoptar métodos de gestión y evaluación orientados a resultados de desarrollo, de acuerdo con lo planteado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el Banco Mundial y otros donantes. Las propuestas de la Comisión fueron respaldadas por el Consejo de Ministros el 18 de mayo de 2000.

Ese compromiso, sin embargo, no se ha traducido en un marco de planificación ni en un sistema de información y evaluación de resultados que se base en las prioridades sectoriales relacionadas con las metas mencionadas, pese a que así lo

había solicitado expresamente el Parlamento Europeo. La Dirección General de Desarrollo respalda la petición, pero la Dirección General de Relaciones Exteriores y el comisario Patten se oponen radicalmente a ella, alegando que reduciría el margen de maniobra y la flexibilidad requerida en la acción exterior de la Comunidad. Y de hecho, el primer informe sobre la ejecución de la ayuda, publicado a principios de 2002 con vistas a los debates presupuestarios, sólo presenta datos de asignación de fondos por países y áreas geográficas. La experiencia histórica revela que la subordinación de la ayuda externa a los intereses nacionales de los estados donantes implica que puede ser asignada de manera discrecional y sin que represente de manera necesaria a sus objetivos declarados. Los acontecimientos descritos parecen mostrar que la Comunidad no es una excepción.

Los cambios producidos en la distribución de fondos por áreas geográficas pueden arrojar algo de luz al respecto. Entre 1990 y 2000, la proporción de ayuda comunitaria total destinada a los países ACP, tradicionalmente los principales receptores de asistencia, disminuyó de 42 a 22%. Los países del centro y el este de Europa (PECO), incluida ex Yugoslavia, no recibieron ayuda comunitaria hasta 1990, pero en 2000 recibieron 34% del total. De igual manera, los nuevos estados independientes que fueran parte de la Unión Soviética llegaron a recibir 8%. La participación porcentual de otras áreas como el Mediterráneo, Asia y América Latina aumentó en el periodo 1986-1995, aunque disminuyó levemente en la segunda mitad de los años noventa. América Latina, en concreto, recibía casi 7% en 1995, y en 2000 su participación cayó a 4 por ciento.

Algunas de estas tendencias resultan aún más visibles en el marco de la ayuda humanitaria, vinculada por su naturaleza a situaciones de crisis y conflictos donde se juegan intereses más inmediatos de estabilidad y seguridad. Debido a la crisis de Kosovo, en 1999 los Balcanes y la ex Unión Soviética recibieron 62% de la ayuda humanitaria que concedió la Unión Europea.

Aunque el fuerte incremento de los recursos para la asistencia externa permitió que en términos absolutos aumentaran los recursos destinados a los países ACP —incluida el África Subsahariana—, las cifras revelan que la ayuda, originada en el marco de los compromisos de la descolonización, responde ahora a obvios intereses económicos, políticos y de seguridad en el "extranjero próximo". Aunque se ha afirmado que la disminución de la participación de los países ACP y la aparición de otras áreas entre los destinatarios de la ayuda expresan la paulatina conformación de una política "global" y la superación

de la tradicional jerarquía regional de la política comunitaria de desarrollo, las cifras parecen apuntar a la sustitución de unas áreas por otras y confirman una importante tendencia: la ampliación y la política exterior como variables clave en la asignación de ayuda.

LA AYUDA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO GLOBAL

Las tensiones a las que está sometida la ayuda comunitaria —lucha contra la pobreza vs. intereses externos; resultados de desarrollo vs. discrecionalidad política— no son exclusivas de la UE y afectan, en mayor o menor medida, a otros donantes. Son expresión de debates más amplios sobre el futuro de la ayuda para el desarrollo y la cooperación internacional en el nuevo escenario de la globalización.

Las políticas de ayuda externa han constituido un rasgo histórico singular del sistema internacional de la Posguerra, ya que antes de 1945 no existían. Se trata de un fenómeno histórico contingente. Su configuración actual no responde a un diseño coherente ni a supuestos criterios racionales. Es el resultado de la confrontación Este-Oeste, del bipolarismo, del proceso de descolonización y de las dinámicas de la globalización. La cooperación para el desarrollo, como parte de una comunidad internacional en proceso de cambio, atraviesa un periodo de transición cuyos resultados son aún imprevisibles, y se ha generado un intenso debate internacional sobre su presente y futuro. La cuestión no es baladí. La intensidad del debate se explica por los vínculos entre la ayuda para el desarrollo y la forma en que podrían resolverse dentro del futuro orden mundial las carencias en términos de equidad, justicia y dignidad humana, términos que inevitablemente serán afectados por la globalización y los cambios que experimenta la sociedad internacional.

En el debate se cuestiona la justificación misma de las políticas de ayuda, y sobre todo los argumentos político-estratégicos y económicos que le han servido de fundamento durante décadas: en el mundo de la Posguerra Fría es difícil justificar los programas de ayuda económica con el argumento de la seguridad nacional, por lo menos en su variante clásica (aunque hay obvias excepciones, como la continua ayuda de Estados Unidos a Israel). Sin embargo, tras la guerra de Afganistán, el argumento parece haber recobrado actualidad, como muestra el importante aumento de la ayuda estadounidense a Pakistán y a otros países clave de la alianza creada con motivo del conflicto bélico. Al mismo tiempo, la potencia estadounidense se negó a

incrementar sustancialmente la ayuda en la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo.

Tampoco resulta fácil justificar la ayuda en viejos lazos coloniales, sobre todo tras varias décadas de independencia y experiencias de construcción nacional fracasadas que han diluido la responsabilidad histórica de las antiguas metrópolis. Se da por hecho, en consecuencia, que las políticas de ayuda deben reformarse, y que la ayuda no puede seguir siendo un instrumento de la Guerra Fría ni una reliquia de las fases tempranas de la descolonización.

El proceso de globalización, por su parte, plantea nuevos desafíos a las políticas de ayuda y, en general, a la cooperación para el desarrollo. La integración de los mercados y el aumento de la interdependencia generan nuevas demandas de gobernanza y cooperación, que resultan difíciles de satisfacer para los estados, los mecanismos tradicionales de cooperación interestatal y las organizaciones internacionales clásicas, dadas sus limitadas competencias y su naturaleza subsidiaria. Estas insuficiencias afectan la ayuda, que suele estar concebida y diseñada como instrumento de política exterior, y que como tal se subordina a los intereses nacionales del país donante. Como revela la práctica estatal, utilizar el propio interés como guía orientadora de la acción exterior (incluida la ayuda para el desarrollo) puede ser contraproducente en un mundo caracterizado por niveles de interdependencia cada vez mayores y problemas globales difíciles o imposibles de afrontar sin una acción colectiva guiada por criterios cooperativos. Esto resulta particularmente cierto cuando se adopta una definición unilateral y restrictiva del interés nacional. También ocurre así ante la necesidad de suministrar "bienes públicos globales" como la estabilidad financiera, la conservación de la biosfera y los espacios comunes, o la paz y la seguridad internacionales, sin los cuales es difícil imaginar un proceso de desarrollo ordenado y de largo plazo para el Norte y el Sur.

Los debates sobre la reforma de las políticas de ayuda externa de la década de los noventa se centraron en la búsqueda de nuevos fundamentos y objetivos. En el marco de esa discusión, se ha llegado a un consenso que vincula la ayuda con el suministro de los bienes públicos globales, las metas internacionales de desarrollo del milenio y, en especial, la lucha contra la pobreza, haciendo frente a una globalización en cuyo marco, paradójicamente, aumenta la integración de las economías al mismo tiempo que se incrementa la desigualdad social.

Frente a ese consenso se han alzado las voces críticas del neoliberalismo, que rechazan la ayuda como posible mecanismo correctivo de las consecuencias negativas de la actuación de los mercados y abogan por su desaparición o por una drástica reforma, de modo que su uso se limite a promover la liberalización económica y las políticas del "Consenso de Washington". Por otro lado, se mantienen las resistencias de los estados a asumir obligaciones concretas en relación con los montos de las contribuciones y la asignación de recursos, ya que de ese modo la ayuda dejaría de ser un instrumento de política exterior susceptible de ser utilizado de manera discrecional y destinado a perseguir intereses estratégicos, económicos o de otro tipo, como sucedió durante la Guerra Fría y sigue ocurriendo hoy en áreas conflictivas —medio Oriente, Colombia, los Balcanes o Afganistán.

El comportamiento de los estados donantes, en este sentido, ofrece un ejemplo casi perfecto de los problemas que plantea la cooperación interestatal ante la falta de una autoridad política centralizada: se adoptan solemnes acuerdos sobre necesidades y metas colectivas, pero no se definen los medios ni se imponen obligaciones respecto de las contribuciones que deben realizarse para alcanzarlas, con lo que se alienta el clásico comportamiento del "gorrón" o free-rider. En otras palabras, los estados se comprometen a asegurar la provisión de bienes públicos y a eliminar la lacra de la pobreza siempre y cuando sea otro el que asuma los costos. Si se aplicara esta lógica a escala estatal, no existirían los modernos sistemas de bienestar social financiados por el fisco, y a lo sumo se practicaría la beneficencia pública con el viejo modelo decimonónico de Estado "vigilante nocturno". En no pocos casos, los debates de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo de marzo de 2002 han sido una descarnada escenificación de estas contradicciones.

CONCLUSIÓN:

LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

La política de desarrollo de la UE se encuentra en un periodo de transición que es expresión de los cambios que afectan el contexto mundial de la ayuda externa y de su propio proceso de crecimiento como actor internacional, proceso en el que la UE va definiendo una agenda de intereses y objetivos externos mientras intenta llevar a cabo una acción exterior más eficaz para lograrlos. Estas dinámicas ejercen una fuerte presión sobre las políticas de desarrollo, que se erigen como uno de los

instrumentos mediante los cuales la UE puede ejercer mayor influencia externa. Aunque desde su perspectiva los objetivos de estabilidad, paz y seguridad son función de la democracia y el desarrollo, hay dilemas inevitables entre los imperativos políticos y diplomáticos de corto plazo y las metas de desarrollo de largo plazo. Al mismo tiempo, la particular construcción institucional de la Unión contribuye a que esta política, como ocurre en los estados donantes, se subordine a los imperativos de la política exterior.

Estas dinámicas afectan la integridad de la política exterior y de la política de desarrollo tal como se definen en el Tratado de la UE; erosionan su legitimidad al contradecir los principios de solidaridad y cohesión característicos de la integración europea, y permiten que la UE se erija en "modelo" de referencia en el contexto de la economía política de la globalización. La UE es probablemente el grupo de países que más ha avanzado en el proceso de liberalización de los mercados en aras de una mayor eficiencia y competitividad, y en ese sentido constituye un auténtico "microcosmos" de la globalización. Pero al mismo tiempo intenta preservar su modelo social y ha asumido la cohesión social y territorial como objetivo expreso, estableciendo mecanismos forzosos de redistribución de la riqueza entre regiones, países y grupos sociales. Pese a que el objetivo de la cohesión social sigue siendo responsabilidad primordial de los estados miembro, los más débiles pueden contar con un efectivo complemento internacional en el seno de la Unión.

Se trata de un modelo de indudable interés en el debate sobre los mecanismos que pueden contribuir a una distribución de la riqueza más equitativa en el marco de la globalización. Y en este sentido, las políticas de ayuda externa de la UE pueden interpretarse como "proyección exterior" del principio de cohesión. Sin embargo, la ayuda ha sufrido una sensible reducción en los años noventa debido a las restricciones presupuestarias impuestas por la moneda única y las políticas de equilibrio fiscal. Además, las necesidades de ampliación hacia el Este han significado un claro "desvío de la ayuda" hacia Europa central y oriental. El compromiso asumido por la UE en Monterrey en marzo de 2002 —aumentar la ayuda, que del actual 0.33% de su PIB deberá llegar a 0.39% en 2006— ha sido relativamente generoso si se compara con la mezquindad mostrada por otros donantes, en particular Estados Unidos. Lo anterior puede interpretarse como señal de que los principios siguen vigentes, y sin embargo implica apenas un retorno a la situación de 1990, cuando la UE aportaba 0.44% de su riqueza nacional. Como se ha señalado en algunos círculos europeos, en particular de Francia y Alemania, este dilema sólo podrá

resolverse con mayor coordinación entre políticas comunitarias y ayuda bilateral, mayor coherencia entre políticas comerciales, agraria o de seguridad, y si la ayuda deja de depender exclusivamente de las maltrechas finanzas públicas y se introducen nuevos "impuestos globales", como la tasa Tobin o la ecotasa sobre las emisiones de carbono.

La UE ha manifestado su disposición a encabezar, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (que tendrá lugar en agosto y septiembre de 2002), el proceso que conducirá a alcanzar un "pacto global" para el desarrollo y la eliminación de la pobreza en el siglo XXI. A la luz de los resultados de la conferencia de Monterrey, probablemente sea el único actor capaz de ejercer ese liderazgo. Pero ello exigirá mayor coherencia interna y, sobre todo, ir más allá de la retórica y asegurar un compromiso efectivo con las metas de desarrollo.

Derechos de Autor ©2003 reservados para el Council on Foreign Relations.