

La renovación de la Cooperación Iberoamericana

TRANSFORMACIONES PARA
UNA AGENDA POST-2015

Salvador Arriola
Rafael Garranzo
Laura Ruiz Jiménez
(coords.)



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

© SEGIB, 2013

Secretaría General Iberoamericana
Paseo de Recoletos 8, 28001 Madrid
Tel.: (34) 91 590 19 80
www.segib.org

© AECID, 2013

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Avda. de los Reyes Católicos 4, 28040 Madrid
www.aecid.es

© Salvador Arriola, Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez (coords.), 2013

Edición a cargo de Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

NIPO: 502-13-021-9

Depósito Legal: M-16938-2013

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Índice

INTRODUCCIÓN

Rafael Garranzo y Laura Ruiz Jiménez, *La renovación de la cooperación iberoamericana. Transformaciones para una agenda post-2015* 7

PARTE I. Dos décadas de cambio en América Latina y en el sistema de cooperación internacional 15

Antonio Prado, Dos décadas de cambio económico en América Latina 17

José Antonio Sanahuja, América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional 41

PARTE II. La cooperación al desarrollo de los socios tradicionales ... 69

Rafael Garranzo, La cooperación de España con América Latina 71

Jolita Butkeviciene, The European Commission Cooperation toward Latin America 85

Joaquim Tres, Implicaciones del surgimiento de la cooperación Sur-Sur: hacia un nuevo *ecosistema* de cooperación para el desarrollo 97

Ricardo Domínguez, Los laberintos de la cooperación en un organismo político: el caso de la OEA 115

Jorge Balbis, Situación y perspectivas de la cooperación tradicional con América Latina en un contexto de cambios e incertidumbres: una lectura desde las organizaciones de la sociedad civil 127

PARTE III. La cooperación Sur-Sur 143

Martín Rivero Illa, La cooperación Sur-Sur en el sistema de ayuda post-Busan 145

América Bastidas Castañeda, La cooperación Sur-Sur en el sistema iberoamericano 157

Jorge Fuentealba, China, nuevo actor en Iberoamérica 171

Pedro Caldentey y del Pozo, La integración regional, marco de la cooperación horizontal en América Latina..... 189

Luara Lopes, The Role of Civil Society in South-South Cooperation: Comments on the Brazilian Case..... 205

PARTE IV. La cooperación iberoamericana..... 215

Laura Ruiz Jiménez, El sistema de cooperación iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busan 217

Salvador Arriola, La cooperación iberoamericana..... 231

Marisa Ramos Rollón, Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana en materia de justicia: la experiencia de la COMJIB 241

Adolfo Jiménez Fernández, La cooperación en el marco de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social 251

Esther Martín, Silvia Ramírez y Javier Ruiz, Balance, retos y desafíos de la cooperación iberoamericana en materia de juventud 263

Thais Zimbwe, A experiência da Rede Ibero-americana de Juventude Indígena e Afrodescendente no cenário da cooperação ibero-americana277

Mercedes Ruiz-Giménez, La sociedad civil española en el sistema de cooperación iberoamericano283

PARTE V. CONCLUSIONES297

Katty Cascante, Áurea Moltó e Iliana Olivie, Conclusiones299

AUTORES311

América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional

José Antonio Sanahuja

Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid



El sistema internacional y las agendas de desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. América Latina se presenta como una realidad en ascenso, pero también más diversa y heterogénea, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida en el marco de Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015. Con sus logros y retos pendientes, con 2015 y el fin de los ODM se cerrará un ciclo de veinticinco años de política global de desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza, que exige la valoración de lo ocurrido y la definición de una nueva agenda global de desarrollo. En ese marco, este capítulo examina brevemente las tendencias de cambio que afectan al sistema internacional en su conjunto, así como al ascenso y creciente diferenciación interna de América Latina; la redefinición de sus agendas de desarrollo, en tanto región de renta media, y los posibles escenarios y visiones que definirán las metas y las políticas de desarrollo posteriores a los ODM, que serán el marco de referencia obligado de las políticas de cooperación al desarrollo que afectarán a la región y sus principales socios externos, como España y la Unión Europea (UE).

I. La nueva geografía política del desarrollo y las relaciones Norte-Sur

Cambio de poder y ascenso de los países emergentes

No es este un periodo histórico en el que el sistema internacional presente una fisonomía definida y estable, como ocurría, por ejemplo, en la Guerra Fría. En ese periodo, instituciones, ideas y fuerzas materiales se articularon durante décadas en una

estructura claramente bipolar, con las dinámicas Norte-Sur surgidas de la descolonización como otro de sus ejes ordenadores. Con el decenio de los noventa, el final de la Guerra Fría y los procesos de globalización han dado paso a una etapa de cambio estructural, sin que exista una estructura histórica claramente definida en el sistema internacional, como la que representó la Guerra Fría.

En lo que se refiere a las fuerzas materiales, están cambiando aceleradamente las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder y la riqueza, como consecuencia de la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales, y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías en desarrollo. A este proceso sin precedentes de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes se han sumado los efectos de la crisis en los países más ricos, produciendo una intensa convergencia de renta entre unos y otros, que altera radicalmente las tradicionales divisiones y jerarquías entre el Norte y el Sur. Pero este reequilibrio de poder también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global. No se trata solo de que en pocos años, conforme a distintas proyecciones, algunos países emergentes estarán entre las mayores economías del mundo o de que, en particular, el PIB de China pueda superar al de Estados Unidos en 2017, en menos de una generación. Se trata, también, de que el área noratlántica pueda perder su centralidad frente al ascenso de Asia-Pacífico, prefigurando un mundo “postoccidental” o, en palabras de Fareed Zakaria, “postestadounidense”¹.

En los países en desarrollo se observa un doble proceso de ascenso y diferenciación. Más allá del fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, algunos países emergentes se reconocen a sí mismos como nuevas potencias y sobre todo han sido ya reconocidos como tales por actores ya establecidos, sea a través de su categorización como BRICS por parte de Goldman Sachs, mediante mecanismos como el llamado “diálogo ampliado” que la OCDE mantiene con los países emergentes, o las “asociaciones estratégicas” que la UE o Estados Unidos han ido estableciendo con algunos de ellos, o de su incorporación selectiva a las estructuras emergentes de la gobernanza global. Como ilustra su incorporación al G-20, la crisis económica global propició ese

1. La bibliografía sobre esta cuestión es ya ingente. Cabe señalar, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World*. Nueva York, W. W. Norton & Company, 2008; Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. New York, Random House, 2009; Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. New York, Public Affairs, 2009; y OECD, *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. París, Development Centre, OECD.

(tardío) reconocimiento de su estatus como potencias por parte de un desacreditado y poco efectivo G-7. Este ascenso se expresa también mediante políticas exteriores más asertivas, plataformas de concertación como IBSA (India-Brasil-Sudáfrica) o las Cumbres de los BRICS, y “nuevos regionalismos” que buscan mayor autonomía para las políticas exteriores y de desarrollo, como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

¿Existe aún el Sur Global? La creciente heterogeneidad de los países en desarrollo

El ascenso de los emergentes, empero, supone también una creciente diferenciación y mayor heterogeneidad en cuanto al tamaño económico, niveles de renta, estrategias de desarrollo e inserción internacional, y orientación política. En los extremos de ese proceso de diferenciación creciente —cabría hablar, incluso, de polarización—, se observan, por un lado, las “estrellas ascendentes” que por tamaño y peso económico ya se miden con los países más ricos, y por otro países muy pobres, con instituciones frágiles y, en no pocos casos, conflictos armados. Las brechas económicas y sociales entre los Países Menos Adelantados y los países de renta media-alta son en algunos casos más grandes que las que existen entre estos últimos y algunos países de la OCDE o de la UE. Los países emergentes se enfrentan en muchos casos a los desafíos de desarrollo propios de países de renta media (PRM), así como a los riesgos asociados a las “trampas de ingreso intermedio” (*middle income traps*) y/o los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En esas agendas tienen un lugar central cuestiones como la cohesión social y las nuevas demandas de las clases medias, el fortalecimiento institucional, las políticas de competitividad, la educación superior, ciencia y la tecnología, los “cuellos de botella” de infraestructura o los problemas de acceso a los mercados externos. Son agendas, significativamente, cada vez más convergentes con los desafíos de desarrollo que también enfrentan los países más ricos. En el otro extremo, como se indicó, se encontrarían países que se ven atrapados en círculo viciosos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en algunos casos, violencia y conflicto armado, en los que se combinan dinámicas internas con procesos de alcance transnacional ubicados en el “lado oscuro” de la globalización.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, “relaciones Norte-Sur” o los criterios tradicionales de clasificación por niveles de renta se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional

y para las agendas de desarrollo. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, también responden a la voluntad, a menudo explícita, de modificar percepciones y orientar la actuación y decisiones de los actores internacionales. Junto a los ya citados “BRICS, aparecen los “CIVETS” y los “EAGLE” o *Emerging and Growth-Leading Economies*. En el otro extremo, encontraríamos el ya clásico agrupamiento de Países Menos Adelantados (PMA), establecido por Naciones Unidas; los denominados “Estados frágiles”, el eufemístico acrónimo de “LICUS” o *Low Income Countries under Stress* del Banco Mundial, o el más explícito de “FRACAS”, propuesto por Oxfam para referirse a los *Fragile and Conflict Affected States*.

Estas clasificaciones no son inocentes: tienen evidentes implicaciones para el reconocimiento y autoreconocimiento de sus integrantes. Las referidas a emergentes surgen de los servicios de estudio de bancos internacionales, mientras que los otros agrupamientos referidos han sido elaborados por actores de desarrollo y ONG. La cuestión no es baladí, pues en esos acrónimos y criterios de clasificación subyacen, juicios normativos, intereses económicos y de poder, y exigencias de autolegitimación de actores internacionales que inciden en la conformación de las visiones del mundo y de las cartografías y geopolíticas de la distribución del poder y la riqueza, que van a tener una importancia decisiva en la definición de las nuevas metas y políticas globales de desarrollo².

¿Hacia un mundo postoccidental? Crisis de modelos en los países avanzados

Estos procesos de cambio y desplazamiento de poder no solo suponen “el ascenso del resto”, en la expresión de Fareed Zakarí, sino que suponen un severo cuestionamiento de las bases materiales, institucionales e ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de postguerra, en el que se han insertado las políticas de desarrollo global y las reglas del comercio o de la financiación del desarrollo.

2. Existen otras propuestas de clasificación basadas en argumentos de desarrollo más complejos, pero su alcance es, hasta ahora, eminentemente académico. Véase, por ejemplo, Andy Sumner y Sergio Tezanos, *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?* Brighton, Institute of Development Studies (IDS), Working paper nº 404, 2012.

De forma esquemática, ese declive se observaría en tres dinámicas de cambio que se interrelacionan. En primer lugar, la crisis económica da fin a un ciclo de sobreendeudamiento en las economías avanzadas que expresa la profunda contradicción de la que dependería su viabilidad futura: las presiones competitivas de la globalización —en particular, la irrupción en pocos años de cientos de millones de trabajadores de bajos salarios en la economía global— exigen la reducción de los ingresos reales de los trabajadores de los países más ricos, especialmente de los de menor cualificación, así como las cargas fiscales de los gobiernos. Sin embargo, en esas economías el crecimiento se ha basado tanto en un fuerte gasto público, como en el consumo privado. El recurso al crédito por parte de los particulares y gobiernos, en un periodo en el que la acumulación de reservas de divisas en los propios países emergentes ha sido una importante fuente de liquidez internacional, permitió sortear esa contradicción a lo largo de las dos últimas décadas, pero la crisis actual revelaría que ese modelo de crecimiento en la OCDE, y en particular en Estados Unidos, ya no sería viable. Se iniciaría, así, una etapa de fuerte desendeudamiento, consolidación fiscal y bajas tasas de crecimiento para el conjunto de la OCDE, con el consiguiente efecto de reducción de los desequilibrios globales y un cambio importante en los patrones de crecimiento a escala mundial, más “desglobalizado” y con más peso de la demanda interna en los países emergentes.

En segundo lugar, el proceso antes descrito, unido a las dinámicas demográficas propias de sociedades avanzadas, pone en cuestión la viabilidad del Estado de Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de postguerra vigentes en toda la OCDE. Por una parte, supone un acusado incremento de las brechas salariales y la desigualdad de ingreso que ya están reflejando las estadísticas de Eurostat o la OCDE, que se mencionan más adelante. Por otra parte, crecientes dificultades para financiar las políticas sociales y en particular los amplios sistemas previsionales. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida —al menos en cuanto a legitimidad de resultado— de la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias que en buena medida se explican por el alcance de la acción redistributiva del Estado.

En tercer lugar, y relacionado con los dos procesos anteriores, se debilita el liderazgo o “poder blando” de Occidente como modelo o referencia normativa para el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, generada en este caso en el corazón del capitalismo anglosajón, sus consecuencias sociales y las evidentes dificultades de los sistemas democráticos en su gestión, tanto en Europa como en Estados Unidos,

han erosionado la viabilidad y el atractivo de “Occidente” y sus fórmulas y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “continental o “renana” sobre el que se ha basado la experiencia de la UE.

Evidentemente, todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ese es en gran medida autoinfligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente alrededor. La UE, por su parte, lleva más de diez años en el ensimismamiento al que han llevado sus reformas institucionales y el proceso constitucional, y ahora se ve sumida en las urgencias de la crisis del euro, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico y de su proyección como actor internacional. El declive de ambos actores no es, por lo tanto, un destino ineluctable. De igual manera, el ascenso continuado de los países emergentes no supone que no se vean afectados por riesgos globales o por la inestabilidad política, o las “trampas de renta media”. Pero no se puede obviar que se han conformado nuevas constelaciones en la distribución del poder y de riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas sobre las que se sostiene el orden —o desorden— internacional, y un visible reequilibrio en la posición de los países más ricos frente al resto, en el que Occidente ya no es ni va a ser el líder indiscutido.

Menos pobreza extrema, más desigualdad global: cambios en las cartografías de la pobreza y la desigualdad global hacia 2015

En marzo de 2012, el Banco Mundial difundió una importante noticia referida a las metas internacionales de desarrollo. Basándose en los cálculos más recientes sobre la incidencia de la pobreza global, este organismo concluyó que en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas incluidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema de 1990 para el año 2015³. Desde que en 1981 el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en el periodo 2005-2008, por primera vez, los datos indican

3. Banco Mundial, “El Banco Mundial percibe avances en la lucha contra la pobreza extrema, pero advierte sobre vulnerabilidades”, comunicado de prensa n° 297/2012/DEC, 28 de febrero. Véase también *The Economist*, “A fall to cheer. For the first time ever, the number of poor people is declining everywhere”, 3 de marzo de 2012.

una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que en la década de 2000, la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010⁴.

Se trata de un dato positivo que, sin embargo, no debiera llevar a la autocomplacencia. Si se desagrega ese dato global, hay importantes disparidades por países y regiones en la reducción de la pobreza extrema, con importantes rezagos, y un buen número de países que no lograrán alcanzar ese objetivo en el año fijado. En otras metas de desarrollo contempladas por los ODM hay también enormes retrasos y grandes disparidades de desempeño. Por ello, seguirán teniendo relevancia, por mucho que en 2015 dejen de estar vigentes como objetivos globales de desarrollo. Que para esa fecha, según las proyecciones del Banco Mundial, en torno a 1.000 millones de personas continúen en situación de pobreza extrema y/o que padezcan hambre, seguirá siendo un imperativo político y ético para la comunidad internacional que no puede ser soslayado.

En efecto, más allá de los grandes agregados, existen importantes disparidades que existen según regiones y países. La reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia Oriental y en el Pacífico, en donde entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema pasó del 77,2% al 14,3% de la población total. Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese periodo del 84% al 13% de su población. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África también muestran resultados favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas. La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana. Esta es la región

4. Véase Shaosua Chen y Martin Ravallion, *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*, Washington DC, World Bank, 2012.

más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿adónde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona. Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China. Ello plantea nuevas demandas de desarrollo, en particular, en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social o la seguridad ciudadana, y, en general, en los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas. Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese periodo el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza, tanto extrema como regular. Como señala Andy Sumner, cuatro quintas partes de la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030⁵. Otros autores,

5. Andy Sumner, *Where Do The World's Poor Live? A New Update*, Sussex: Institute for Development Studies (IDS), working paper n° 293, junio de 2012.

basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países más pobres. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en Estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025⁶. Muchos de estos países estarían, en suma, en el grupo de los FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*, según la clasificación, ya citada, propuesta por Duncan Green, de Oxfam.

De nuevo, estos agrupamientos tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los países más pobres y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa debería seguir teniendo un papel importante, lo que obviamente es una cuestión clave de cara al debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015, así como las políticas y los medios a desplegar para su consecución.

Al igual que ha ocurrido con las estadísticas globales sobre pobreza, en los últimos años los análisis del Banco Mundial han permitido un mejor conocimiento de la realidad y tendencias de la desigualdad. Lo que emerge de estos datos es una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y, por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países, sean en desarrollo, emergentes, o avanzados.

Según la conceptualización de Branko Milanovic, la desigualdad puede medirse de tres maneras⁷. En primer lugar, la desigualdad internacional (medición no ponderada)

6. Homi Kharas y Andrew Rogerson, *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012. Véase también “The Geography of Poverty. Working out how to help the world’s poorest depends on where they live”. *The Economist*, 12 de septiembre de 2012.

7. Para esa conceptualización, y los datos posteriores, véase Branko Milanovic, *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006; “Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates”, *Journal on Economic Inequality*, nº 10, 2012, pp. 1-18; y Pedro Olinto y Jaime Saavedra, “An overview of global income inequality”, *Inequality in focus*, nº 1, World Bank, 2012, pp. 1-4.

compara el PIB per cápita promedio de los diferentes países y revela si hay convergencia de renta entre ellos, más que la desigualdad “real”. Según esta medición, la desigualdad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte incremento a partir de ese año, y aunque disminuye a partir de 2005, sigue siendo más alta que antes de ese aumento. En segundo lugar, el cálculo de la desigualdad internacional ponderada en función del tamaño de la población de cada país, que por ello se aproxima en mayor medida a un cálculo “real” de la desigualdad. Según este cálculo desde 1960 y en particular desde 1980 se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida debido al crecimiento económico de China y, en menor medida, de India.

Sin embargo, como señala el propio Milanovic, el concepto de “desigualdad global”, más que “internacional”, es el que mejor mide la desigualdad “real”, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de encuestas de hogares de todo el mundo, obviando los promedios nacionales, por lo que es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Este autor ha calculado estos índices con los datos del Banco Mundial para 122 países, observando un ligero aumento de la desigualdad y, lo más significativo, que las disparidades globales son muy altas, muy por encima de las que existen en cualquier país, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo desde 2003, los índices han mejorado en la mayor parte de los países. Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. Sin embargo, la región sigue teniendo algunos de los peores índices de desigualdad interna del mundo, y se mantendrán durante algún tiempo, dado que los descensos que se han registrado son lentos y, además, frágiles y reversibles. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad en la mayor parte de los países debido tanto a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social, como al impacto de la crisis económica y al desempleo, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los “pactos sociales” básicos⁸.

8. OCDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, París: OECD, 2008; y *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, París: OCDE, 2011.

II. América Latina: ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional y su visible desplazamiento hacia Asia-Pacífico. En ese contexto, la región también experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal, han significado un importante reequilibrio de las relaciones birregionales entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías⁹. La crisis que atraviesa la UE, la más grave desde su creación, pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para América Latina. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social y las políticas públicas. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones, y los consejos parecen venir del otro lado del Atlántico. Si tanto España como la UE en su conjunto han sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz, la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlos por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos

9. Un examen más amplio de esta cuestión, en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (ed.), *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150, y en Gratius, S. y Sanahuja, J. A. (2013), “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior*, n° 151, enero-febrero, pp. 144-154.

agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

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

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del Consenso de Washington. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “postconsenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “socialismo del siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado Consenso de Brasilia.

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

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, en una visible “repolitización” del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE, y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, tratando de ubicar a sus miembros en las cadenas productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo postliberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)¹⁰.

10. Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Sanahuja, J.A: “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”, en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América*

III. Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los Objetivos del Milenio, las agendas de renta media y la cooperación Sur-Sur

La redefinición transnacional de las agendas de desarrollo y la cooperación

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

A causa de este proceso de transnacionalización de la agenda de desarrollo, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones Norte-Sur en el que en gran medida están basadas. Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Norte-Sur y sus agendas de eficacia. Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

En esa política global de desarrollo, el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye solo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, o la

Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, 2012, Buenos Aires, CRIES, pp. 19-72; McDonald, L. y Tuckert, A. (eds.), *Postneoliberalism in the Americas*. Londres, Palgrave Macmillan; y Tussie, D. y Rigirosso, P. (eds.), *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht, Springer.

paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. En esos objetivos de coherencia de políticas no solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo. Una variable importante son las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Más allá de los ODM: las agendas de desarrollo de los países de renta media de América Latina

Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina¹¹. A la postre esa agenda, a menudo interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido

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

ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

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

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

En este contexto, hay que destacar de nuevo la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media. Conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades. Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos¹²:

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

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social*: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también lo son la mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.
- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos*. El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I. En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos —sea la integración regional Sur-Sur o los TLC Sur-Norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

Tendencias entre los donantes: el caso europeo

En este contexto, cabe observar la tendencia de algunos donantes importantes a reducir su ayuda al desarrollo a la región, aunque ello no signifique necesariamente que se asuman las agendas y políticas de cooperación con los países de renta media. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD a la región. A través del llamado *Programa para el cambio*, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los Estados frágiles. En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación,

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

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduación” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como receptores de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE¹³.

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

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países “graduados” podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de autoridades locales y sociedad

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

civil, para ONG y actores descentralizados, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas internacionales de desarrollo.

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

Por lo tanto, lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos¹⁴. En particular, de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar

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

con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior¹⁵. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el cambio” ofrece significativas oportunidades para reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina. Como objetivos novedosos, se proponen acciones para afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de Bienes Públicos Globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal. En particular, los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales”, como medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones o agricultura. Por ello, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover la agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación Estratégica Birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+i, y en particular, la conformación del espacio eurolatinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La estrategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

El ascenso de la cooperación Sur-Sur en el ámbito iberoamericano: nuevos actores e instrumentos

En este panorama hay que ubicar, por último, la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur. El ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación Sur-Sur (CSS),

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

en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales¹⁶.

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

En este contexto, tanto para la cooperación bilateral de España y Portugal, como para la cooperación de la UE, es necesario abordar adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y en particular la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular, como ya está ocurriendo con la cooperación española y de otros Estados miembros. Es necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD.

16. Véanse al respecto los informes anuales sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

IV. Después de los ODM: América Latina ante los posibles escenarios y visiones de las políticas de cooperación y la ayuda al desarrollo

La finalización del ciclo de los ODM en la cooperación internacional al desarrollo plantea un debate de gran relevancia sobre las metas de desarrollo global y las políticas, actores y recursos que han de movilizarse para alcanzarlas. Las tendencias de cambio en el sistema internacional y las nuevas cartografías de la pobreza y la desigualdad internacional y global definen una situación de partida notablemente distinta a la de 1990 o 2000, cuando se establecen las agendas de lucha contra la pobreza y los ODM.

Es posible y necesario abordar ya el debate sobre los posibles escenarios y visiones que pueden definir el futuro de la cooperación internacional y el desarrollo global a partir de 2015. Escenarios y visiones, en la medida que, por un lado, se proyectan tendencias ya observables en la cooperación internacional y el sistema de ayuda —los cambios en la composición y distribución geográfica de la pobreza, las tendencias observables en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social en los países en desarrollo, las pautas de asignación geográfica, sectorial y por niveles de renta de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—; y, por otro lado, se analizan las visiones y políticas de los actores de la cooperación al desarrollo, que responden a motivaciones y opciones ideológicas, a su identidad y preferencias de valores como actores internacionales. Desde el punto de vista metodológico, un ejercicio de definición de escenarios no debería limitarse a proyectar de manera mecanicista hechos y tendencias previsibles o ya materializados a partir de modelos sistémicos o computacionales. Debería considerar también que la definición misma de esos modelos y la selección y ponderación de variables no es ajena a las preferencias de los actores implicados, y por ello no puede ser “neutra”: los escenarios se configuran como visiones de futuro más o menos deseables para los diferentes actores internacionales en función de sus respectivos intereses, identidad y valores, y movilizan la acción social y política para su materialización.

A partir de estas consideraciones, así como de los elementos trazados en las secciones anteriores, surgen tres grandes escenarios, en tanto proyección de tendencias y expresión de visiones de los actores de la cooperación internacional al desarrollo: el que podría denominarse ODM-*redux* u ODM 2.0, que da continuidad y se enfoca de manera mucho más nítida en la agenda de lucha contra la pobreza extrema de los ODM; los Objetivos de Seguridad Post-2015 (OS-2015+), con una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles y a las vecindades

inestables, en función de objetivos de seguridad de los donantes; y en tercer lugar, la Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan, que a partir de una visión más amplia del desarrollo plantea la necesidad de acuerdos globales para una gobernanza efectiva de la cooperación internacional, en la línea de lo planteado por el Foro de Alto Nivel de Busan, en Corea del Sur, en diciembre de 2011. Como corresponde a una metodología de escenarios, se presentan aquí de manera estilizada, asumiendo el carácter inherentemente híbrido de los acuerdos y políticas que resultarán del actual proceso de definición de las metas internacionales de desarrollo que habrán de suceder a los ODM después del año 2015.

ODM-*redux*: prioridad a la lucha contra la pobreza extrema

El enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-*redux*”, daría continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre. Las implicaciones de esta agenda en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales e instrumentos de intervención son evidentes: una mayor orientación a los PMA y los países de bajo ingreso, y de forma transitoria y/o residual en países de renta media-baja (PRMB), que paulatinamente se “graduarían” como receptores de ayuda, como otros PRM; ello comporta una mayor concentración en África Subsahariana y Asia meridional y sudoriental. En términos sectoriales, en los sectores sociales básicos (SSB) como nutrición, agua potable u saneamiento, educación primaria y salud básica e inmunización. Finalmente, en esta visión la AOD retiene un papel central como instrumento de cooperación, en un esquema de relaciones clásico en las relaciones Norte-Sur.

Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque, en el que solamente los países más pobres de América Latina y el Caribe, como Haití, Honduras y Nicaragua, y en menor medida Bolivia y Paraguay, podrían aspirar a recibir ayuda y atención de los donantes.

En este contexto, los países avanzados pueden promover un nuevo paradigma de relaciones con los países emergentes, más horizontal, para el que en muchos casos se emplea el término “asociación” o “partenariado”, para perseguir sus legítimos intereses

económicos —comercio, inversiones, protección de la propiedad intelectual...— en los países emergentes. Al mismo tiempo, al mantener la AOD y las preferencias comerciales para los más pobres, se preserva la identidad y autopercepción benevolente de los países más ricos como “buenos ciudadanos internacionales”. También se da respuesta a las agendas de eficacia de la ayuda, que abogan por una mayor concentración de la misma, conforme a una mejor división del trabajo entre donantes. Puede satisfacer a las ONG “clásicas”, que mantendrían su papel como subcontratistas para la canalización de AOD pública o de fondos privados procedentes de la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), al tiempo que se mantiene su identidad y legitimidad como actores en la lucha contra la pobreza extrema. Algunas ONG o fundaciones internacionales, como la Fundación Bill y Melinda Gates, han abogado enérgicamente a favor de este enfoque por coincidir con una visión y estrategia centrada en la pobreza extrema. Los propios países emergentes, por otro lado, rechazan de manera creciente el estigma internacional que supone ser receptor de AOD, que se considera dañino para su autopercepción como potencias en ascenso. En suma, el escenario “ODM-*redux*” se adaptaría bien a las necesidades y objetivos de los distintos actores implicados en cuanto a sus intereses, identidad y valores, y de ahí que sea una visión en la que puedan encontrar fácil acomodo, y un escenario plausible más allá de 2015.

Los Objetivos de Seguridad Post-2015: una visión “securitizada” orientada a los Estados frágiles, los conflictos armados y las vecindades inestables

Este escenario se basa en la materialización de una agenda de desarrollo altamente securitizada, que daría prioridad a los Estados frágiles, a países en conflicto o en situación de postconflicto y a las vecindades inestables, así como a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales, en función de objetivos de seguridad de los países más ricos. El punto de partida es el fuerte peso que ha ido adquiriendo la seguridad tanto en los objetivos de política exterior y doméstica de los donantes, como en las políticas de cooperación internacional y ayuda al desarrollo, en particular a partir del 11-S y el lanzamiento de la “Guerra Global contra el Terror”.

Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los Estados frágiles en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, los más afectados por esas realidades, como Haití, Guatemala, Honduras o Colombia en el marco de una posible situación de postconflicto, al

margen de una visión más amplia de desarrollo. Es interesante observar que, dada la elevada correlación existente entre bajo nivel de renta, pobreza y fragilidad estatal, pudiera darse cierto grado de convergencia entre esta agenda y la “ODM-*redux*”, al menos en algunos países, como los que se han agrupado en categorías como los FRACAS, antes mencionada.

Este proceso de securitización es claramente observable en las estadísticas del CAD sobre de la asignación de la AOD mundial. Desde 2004 y hasta 2009, Irak se convirtió en el primer receptor mundial. Afganistán se situó en 2008 en la segunda posición mundial, y desde 2009 en la primera. También ha crecido la participación en la AOD mundial de otros Estados frágiles que además han estado implicados en la “Guerra Global contra el Terror”. Las asignaciones a los 43 países que el CAD categoriza como “Estados frágiles o afectados por conflictos” han sido las que más han aumentado, hasta alcanzar el 31% de la AOD total en 2008. Además, en ese año el 51% de la ayuda asignada a los Estados frágiles se concentraba en solo seis países y territorios, de los que cinco estaban directamente relacionados con la “Guerra Global contra el Terror”: Afganistán, Etiopía —un país clave en el derrocamiento de los Tribunales Islámicos y la estabilización de Somalia—, Irak, Cisjordania y Gaza y Sudán. A ello se suman las “primaveras árabes” y las amenazas presentes en el Sahel, que han planteado objetivos de estabilidad y seguridad que ya han sido declarados como prioritarios por donantes como la UE y sus Estados miembros.

La Asociación Global para el Desarrollo Post-Busan

Esta visión y este posible escenario parten de premisas diferentes a los dos anteriores. En primer lugar, parte de los cambios que se observan en el sistema internacional, y en particular en los intensos procesos de globalización y transnacionalización que se han producido en las últimas décadas. Estos procesos suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo y limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales e internacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la cohesión social, la gobernanza democrática, la sostenibilidad ambiental, la paz y la seguridad internacional, y la gestión de riesgos globales de creciente relevancia en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, o los mercados alimentarios. En el desarrollo, como en otros muchos ámbitos, se ha ido ampliando la brecha existente entre las demandas de gobernanza global que generan estos procesos de alcance transnacional y la naturaleza descentralizada del poder político, situado en *locus* del Estado-nación.

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

Ello comporta una agenda amplia, orientada a establecer una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo basada en un multilateralismo efectivo. Este daría respuesta a las necesidades de coordinación macroeconómica global, regulación del comercio, acceso y estabilidad de la financiación del desarrollo, incluyendo las reglas sobre inversión extranjera directa, la regulación adecuada de los flujos migratorios y las remesas, la preservación del medio ambiente, y la prevención y resolución de conflictos armados. Asume que el desarrollo es una problemática global, que no se limita a la reducción de la pobreza extrema, aunque la contempla como prioridad, y trasciende, por ello, un patrón de relaciones Norte-Sur clásico. A partir de una visión cosmopolita de los derechos de la persona, sitúa en el centro los problemas de la pobreza no extrema y de la desigualdad, reconociendo la relevancia de estas cuestiones para la cohesión social y la gobernanza democrática. Representa, por ello, una visión de la cooperación al desarrollo como “pacto social” global emergente, una vez que la globalización condiciona la viabilidad de los pactos sociales nacionales de postguerra, sea en su forma de Estado de Bienestar en los países ricos, o en su reformulación contemporánea en los países emergentes¹⁷.

Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo, por todo lo anterior, trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias

17. Véase, en particular, las propuestas de David Held, *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid, Taurus, 2005, y Dani Rodrik, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch, 2011.

económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda orientadas por intereses nacionales de carácter económico, político o estratégico-militar, o vínculos de identidad que a menudo siguen respondiendo a matrices postcoloniales de política exterior.

Más que en la AOD, que en cualquier caso debiera concentrarse en los países más pobres y en la lucha contra la pobreza extrema, en este escenario la agenda se traslada a un multilateralismo renovado y efectivo, capaz de generar normas eficaces y gozar de la necesaria representatividad y legitimidad. En este habría también incentivos para la implicación de las potencias emergentes, en la medida que obtengan mayor participación política —voz y voto—, y se asuman y se dé respuesta a las agendas de desarrollo de los PRM, y a cuestiones en las que estos países tienen mucho en juego, como la estabilidad macroeconómica y financiera internacional —afrontando, por ejemplo, los riesgos de “guerras de divisas”—, el acceso a los mercados o la estabilidad de los mercados agroalimentarios.

En este último enfoque de la “Asociación Global para el Desarrollo”, América Latina y el Caribe y la Comunidad Iberoamericana pueden tener un papel más relevante promoviendo la especificidad, demandas y contribución potencial de los países de renta media a las agendas de desarrollo “post-ODM” que deberán definirse y promoverse a partir de 2015, evitando enfoques limitados y reduccionistas que dejen al margen a la región. Esta ha de seguir participando en el sistema de cooperación internacional al desarrollo como destinataria de fondos para afianzar los avances hasta ahora logrados y para hacer frente a “cuellos de botella” propios de los PRM. Pero la Comunidad Iberoamericana puede movilizar recursos propios, a partir de su experiencia y aportes en la cooperación Sur-Sur y triangular; reúne a actores importantes para la provisión de Bienes Públicos Globales y regionales y para hacer frente a “males públicos” globales; y puede también hacer un aporte relevante a la gobernanza global de desarrollo. En esa labor, las cumbres y otras instancias intermedias pueden contribuir a la definición de las agendas y las políticas en ámbitos multilaterales —Naciones Unidas, G-20...—, así como de cara a la UE, que como actor global, y donante que representa, en conjunto, más de la mitad de la AOD global, tiene un papel muy destacado en la definición de dichas agendas y metas globales de desarrollo.