



**UNIÃO EUROPEIA, BRASIL E
OS DESAFIOS DA AGENDA DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor responsável

Felix Dane

Organização

Bruno Theodoro Luciano

Coordenação Editorial

Reinaldo J. Themoteo

Revisão

Reinaldo J. Themoteo

Tradução

Debora Albu (páginas 87-106; 161-165)

Margaret Cohen (páginas 53-79; 189-206)

Pedro Maia Soares (páginas 19-52; 133-145)

Design gráfico e diagramação

Cacau Mendes

Impressão

Zit

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)

U58 União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável. – Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

208 p. ; 24 cm. – (Série relações Brasil-Europa ; 5)

ISBN 978-85-7504-197-0

1. Desenvolvimento sustentável. 2. Brasil – Relações exteriores – Países da União Europeia. 3. Países da União Europeia – Relações exteriores – Brasil. I. Konrad-Adenauer-Stiftung II. Série.

CDD 363.7

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060

Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448

adenauer-brasil@kas.de — www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

- 7 INTRODUÇÃO: AS RELAÇÕES BRASIL-UNIÃO EUROPEIA E A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Bruno Theodoro Luciano
- A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO PÓS-2015 E O ANO EUROPEU DO DESENVOLVIMENTO
- 19 A UE E A AGENDA APÓS 2015: UMA PARCERIA MUNDIAL PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA E PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Thierry Dudermel · Afonso Oliveira
- 37 2015 – ANO DO DESENVOLVIMENTO: DOS ODM AOS ODS
Bettina de Souza Guilherme
- 53 DESENVOLVIMENTO GLOBAL E ASCENSÃO DE POTÊNCIAS EMERGENTES A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO DA UE: ENTRE ACOMODAÇÃO E MUDANÇA
José Antonio Sanahuja
- O ENGAJAMENTO BRASILEIRO NA AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
- 87 DOS OBJETIVOS DO MILÊNIO AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: LIÇÕES APRENDIDAS E DESAFIOS
Haroldo Machado Filho
- 109 UMA AGENDA UNIVERSAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
Raphael Azeredo · Vinícius Fox Drummond Cançado Trindade
- 115 REPENSANDO A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO
André de Mello e Souza

■ ENFRENTANDO FUTUROS DESAFIOS ENERGÉTICOS:
CIDADES SUSTENTÁVEIS, MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

133 CIDADES INTELIGENTES – NOVOS AGENTES DE MUDANÇA?

Ton Dassen

147 “CIDADES SUSTENTÁVEIS” NO PLANO DO DISCURSO E DA AÇÃO:
O RIO DE JANEIRO COMO ESTUDO DE CASO

Ilan Culperstein

161 O PACTO DOS PREFEITOS DA UNIÃO EUROPEIA E
A INICIATIVA DE ADAPTAÇÃO DOS PREFEITOS

Rui Ludovino

■ O FUTURO DA GOVERNANÇA EUROPEIA
E AS RELAÇÕES COM O BRASIL

169 O BRASIL E A UE: AVALIAÇÃO DO RELACIONAMENTO E PRÓXIMOS PASSOS

Oswaldo Biato Jr.

175 OS DESAFIOS DO NOVO EXECUTIVO DA UNIÃO EUROPEIA EM UM MUNDO
FRAGMENTADO E SEUS IMPACTOS NA INTERAÇÃO COM O BRASIL

Miriam Gomes Saraiva

189 DESAFIOS DE SEGURANÇA NAS VIZINHANÇAS
ORIENTAL E MERIDIONAL DA EUROPA

Thanos Dokos

DESENVOLVIMENTO GLOBAL E
ASCENSÃO DE POTÊNCIAS EMERGENTES
A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO DA UE:
ENTRE ACOMODAÇÃO E MUDANÇA

José Antonio Sanahuja

INTRODUÇÃO: A UE E AS TRANSFORMAÇÕES
NO CENÁRIO DO DESENVOLVIMENTO GLOBAL

A ascensão do sul e a crescente influência das potências emergentes parecem anunciar um sistema internacional pós-ocidental e pós-hegemônico, com novas constelações de poder e de riqueza, desafiando hierarquias e equilíbrios consolidados. No entanto, a definição da atual estrutura do sistema internacional apenas como ‘multipolar’ é, não só incorreta, como possivelmente enganosa. O sistema internacional está se tornando multicêntrico, globalizado e interconectado. Ele, agora, abrange um número cada vez maior de atores transnacionais e não governamentais além de uma rede estreita de interdependências que enfraquece suas capacidades, refreia sua agência e apresenta novos desafios e responsabilidades tanto para Estados quanto para atores não estatais.

A União Europeia (UE) foi pioneira em apresentar uma visão pós-Westfaliana da política mundial tendendo a uma abordagem de governança em vários níveis tanto para si quanto para outros países e regiões. A sua política externa comum tem se baseado em multilateralismo efetivo e cooperação regional e inter-regional reforçada e, tem se apartado de sua política de cooperação para o desenvolvimento desde sua criação na década de 1990. Todavia, esta abordagem foi elaborada e implantada no cenário pós Guerra Fria e organizada sobre as premissas de uma inquestionável hegemonia ocidental, uma divisão norte-sul profundamente enraizada e a expansão, em escala global, do

liberalismo político e econômico. Atualmente, esses pressupostos estão sendo contestados pela ascensão do sul e a chegada de desafios à globalização que questionam essas suposições. Em uma análise estratégica corajosa de 2015, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE, 2015) fala de um “mundo mais complexo, conectado e questionado”. É um cenário adverso que desafia os interesses, os valores e a identidade da UE, assim como, suas políticas e instituições, suas alianças e suas relações com outros atores e sua visão, capacidade e ambições de player global, exigindo, conforme declarado pelo SEAE, um senso claro de direção e uma estratégia realmente global.

Na esfera específica da cooperação para o desenvolvimento e das políticas de ajuda externa, essas questões podem ser descritas como:

- A ascensão dos países emergentes e sua cooperação sul-sul (CSS) perturba a divisão tradicional de trabalho na cooperação para o desenvolvimento entre norte-sul e doador/receptor. CSS encerra um amplo questionamento das relações de poder, arranjos de legitimidade e governança da cooperação norte-sul (CNS) em cujas coalizões de liderança a UE tem tido papel importante.
- CSS diversificou as fontes de financiamento para o desenvolvimento, mas a participação de fontes privadas cresceu. As instituições da UE e de seus Estados-membros continuaram a fornecer mais recursos e estão comprometidas com um desempenho mais europeizado, mas o cenário para financiar o desenvolvimento se tornou mais amplo, mais fragmentado e mais privatizado.
- Esses processos também mudaram os mapas da pobreza mundial e os padrões globais de desigualdade, desafiando a geopolítica tradicional das relações norte-sul e o conceito e a identidade do chamado “Sul Global”.
- Por último, mas não menos importante, o desenvolvimento não é mais uma questão enquadrada nas assimétricas relações norte-sul de comércio e finanças e nas metas de redução da pobreza dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Tornou-se uma questão universal, com capacidades e responsabilidades comuns mas diferenciadas. Conforme declarado pelas Nações Unidas em sua Agenda pós-2015, também envolve uma agenda compartilhada para o desenvolvimento sustentável e a mudança climática além de novas questões transnacionais como a estabilidade financeira mundial, os efeitos sociais da globalização, migração internacional e o nexos governança-desenvolvimento-segurança.

O objetivo deste capítulo é analisar a ação da UE em seu papel tridimensional como ‘modelo’, ‘ator’, e ‘implementador’ (Barbé, Herranz e Natorski, 2014) no cenário de desenvolvimento global e políticas de ajuda. O capítulo examinará como o desenvolvimento global, na condição de dimensão das estruturas do sistema internacional, está sendo afetado pelo processo de mudança de poder que apresenta duas faces e que combina, por um lado, o crescimento paradoxal dos países emergentes e, pelo outro, a redução da importância do financiamento oficial e dos atores estatais – tanto emergentes quanto desenvolvidos. Em seguida, será discutido como a UE está reagindo a essas mudanças através da reforma de sua política para o desenvolvimento desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), com a adoção da chamada Agenda para a Mudança (2011) na programação e ciclo orçamentário do período 2014-2020 e outras reformas relativas aos elementos comerciais da política para o desenvolvimento. Certamente, não é uma análise exaustiva dessa política a ponto de incluir outras dimensões não abordadas neste capítulo como as marcadas como “securitização” da ajuda da UE com relação à imigração e ao terrorismo em certas áreas geográficas ou o papel da UE nas negociações pós-2015. Considerando essas variáveis, o capítulo irá argumentar que a resposta das instituições comunitárias a esse cenário de mudança e adversidade demonstra uma acomodação relutante e que, em certas questões, a UE permanece entrincheirada na abordagem tradicional à ajuda para o desenvolvimento que é a da perspectiva norte-sul.

A UE E A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: PODER, ATUAÇÃO E IDENTIDADE

A criação de uma política de desenvolvimento distinta com um alcance global, deixando para trás a sua origem pós-colonial, tem sido crucial para o estabelecimento da UE como um ator relevante na cooperação para o desenvolvimento global. A constitucionalização dessa política no Tratado de Maastricht (1992) e a adoção do arcabouço multilateral dos ODMs foram marcos na consolidação da UE como ator global no desenvolvimento internacional. A UE também promoveu avidamente a Declaração de Paris (2005), adotando para si seus requisitos com relação à eficácia do desenvolvimento.

Isso implicou um equilíbrio difícil entre as preferências dos Estados-membros, a dinâmica de europeização – melhor coordenação, complementaridade e divisão do trabalho entre as instituições da UE e dos Estados-membros; e a

opção da UE pelo multilateralismo por meio da ONU e do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD). Por último, essa política ainda deveria responder aos mais amplos interesses, identidade e valores, que são fundamentais à ação externa da UE e a sua política externa, além de apoiar os objetivos multilaterais de desenvolvimento.

Nesse processo, a UE construiu a sua ‘atuação’ e ‘presença’ global na cooperação para o desenvolvimento internacional (Caporaso e Jupille, 1998; Bretherton e Vogler, 1999) em três dimensões inter-relacionadas que também podem ser usadas como variáveis analíticas: ‘modelo’, ‘ator’ e ‘implementador’ (Barbé, Herranz e Naturski, 2014).

Como *Modelo*, a UE projeta sua própria identidade e valores através de um conjunto de preferências de política de desenvolvimento – que também atuam como sua legitimação discursiva com base no clássico *zeitgeist* europeu liberal de democracia liberal, coesão social, integração regional e ‘multilateralismo efetivo’. Ao trabalhar com os Estados-membros e outros atores centrais nessas coligações de poder – os Estados Unidos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a UE e, em especial, suas instituições definiram uma visão europeia de desenvolvimento baseada em seus próprios interesses valores e identidade. É certo que a abordagem europeia não deve ser vista como oposta ao chamado ‘Consenso de Washington’ e à abordagem neoliberal dominante da década de 1990. Mas, ao menos, a UE ofereceu uma visão mais equilibrada dentro da OCDE. Após os ataques de 9 de setembro de 2001, a UE também confrontou a dinâmica, liderada pelos EUA, de securitização do desenvolvimento da ‘Guerra Global ao Terror’ (Sanajuja e Schünemann, 2012), tentando preservar o foco da ajuda ao desenvolvimento sobre a problemática da pobreza. Embora a UE não tenha ficado completamente imune a essa tendência, ela adotou uma visão multilateral e ‘desenvolvimentista’ de segurança, como manifestado no relatório europeu sobre a estratégia em matéria de segurança, de 2003 *Uma Europa segura num mundo melhor*. Por último, a política de desenvolvimento da UE também deve ser compreendida no âmbito do marco da matriz de política externa projetada no mundo hegemônico dos anos 90 para ampliar as margens de autonomia para a UE e seus parceiros de modo a promover os objetivos de paz, democracia e desenvolvimento. Essa abordagem ajudou a moldar a UE como um ‘poder normativo’ e tem funcionado como discurso eficaz na legitimação de sua postura internacional assim como da política de desenvolvimento tanto para a UE quanto para seus Estados-membros.

Como *Ator*, desde os anos 90, a UE tem sido uma estrela em ascensão nas coalizões dominantes que regem o sistema de ajuda internacional por meio de ‘soft law’ não vinculante mas altamente influente como os ODMs (2000), o Consenso de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvimento (2002) ou a Declaração de Paris sobre eficácia da ajuda (2005). A UE apoiou a iniciativa conduzida pela ONU dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o multilateralismo da OCDE/CAD – embora seja hegemônico, e um regime de ajuda à governança, tendo papel ativo na redação das estratégias comuns, políticas e melhores práticas com outros doadores. A UE tem pressionado para aumentar a Ajuda Oficial ou Pública ao Desenvolvimento (AOD ou APD), alcançando 0,7% da Renda Nacional Bruta (RNB) dos membros da OCDE contra as posições mais relutantes tanto de membros da UE e não membros, como os Estados Unidos. Em 2002, a Conferência das Nações Unidas para o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Monterrey, apenas a UE adotou esse objetivo para si perante da forte oposição dos EUA a metas vinculantes de AOD. A UE também tentou incluir alguns países emergentes no regime de ajuda de OCDE/CAD, sugerindo uma partilha de responsabilidades mais equilibrada e a aceitação do consenso multilateral para a eficácia da ajuda, especialmente no que diz respeito às exigências de transparência, prestação de contas e responsabilidade mútua.

A ascensão da UE como um ator no desenvolvimento global também reflete o aumento de sua importância como doador. É importante lembrar que a UE não é um ator unitário na política de desenvolvimento, dado que é uma área da política na qual não tem competência exclusiva e na qual Estados-membros mantêm sua própria ajuda bilateral. No entanto, em geral, desde os anos 90, a UE é o maior doador mundial. Em 2014, ofereceu US\$ 73.887 milhões de AOD líquidos representando 54,7% do total de AOD. No mesmo ano, as instituições comunitárias ofereceram US\$ 16.106 milhões, aproximadamente 12% do total mundial de AOD e 21,8% do total da UE. Isso coloca as instituições da UE na quarta posição na lista de doadores mundiais, atrás apenas dos Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha. Com relação a AOD multilateral, em 2013, as instituições comunitárias foram a segunda fonte mais importante de recursos atrás apenas do Banco Mundial e ligeiramente à frente das agências, programas e recursos da ONU. Em anos anteriores, alcançou o primeiro lugar. Em muitos países em desenvolvimento, a delegação da UE é o maior doador.

Como *Implementador*, além de sua importância como fornecedor de AOD, a atuação da UE dentro do país com relação a alocações de ajuda, programação, acompanhamento e avaliação, condicionalidade e diálogo político com os governos beneficiários é crucial para o êxito dos ODMs e para a eficácia da ajuda global: depende fortemente na capacidade e liderança da UE para fazer a coordenação junto com outros doadores e, internamente, entre as instituições comunitárias e os Estados-membros (Grupo Europeu de Think Tanks/*European Think Tanks Group*, 2014:xiii). Também é crucial atingir determinados padrões em Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) ou, ao menos, evitar distorções e inconsistências entre a ajuda para o desenvolvimento e outras políticas comunitárias que afetam os países em desenvolvimento como no caso do comércio, da agricultura, da imigração, do meio ambiente ou em matérias de promoção da paz e segurança internacional.

A consolidação da UE como ator no desenvolvimento global também reflete a europeização gradual das políticas de ajuda dos Estados-membros. O Tratado de Maastricht de 1992 que regulamenta o desenvolvimento como uma política comunitária, introduziu obrigações legais relativas à coordenação e complementaridade entre as instituições comunitárias e os Estados-membros. Esses princípios legais e operacionais têm como objetivo evitar que a ajuda oferecida pela UE seja prejudicada por inconsistências, sobreposições e disfunções geradas no complexo arcabouço formado por diversos níveis e diversos interessados estabelecido pelos tratados europeus. Em 2002, a UE adotou o Consenso Europeu sobre Desenvolvimento como um arcabouço político amplo por meio de uma fórmula jurídica original envolvendo o Conselho, a Comissão, o Parlamento Europeu e os Estados-membros. Reformulado em 2005, o Consenso define as metas de desenvolvimento em consonância com os ODMs e uma série de estratégias políticas e comunitárias que são suposta e distintamente europeias (União Europeia, 2006). Em 2007, o Código de Conduta em matéria de Divisão do Trabalho também foi adotado (Comissão Europeia, 2007), com o objetivo de melhorar a complementaridade e a coordenação interna da UE de modo a atender aos requisitos da agenda de eficácia da ajuda estabelecida pela Declaração de Paris de 2005. Esse Código exige que tanto os Estados-membros da UE quanto as instituições comunitárias tenham maior especialização setorial e geográfica além de programação e implementação conjunta nos países.

Essas iniciativas podem ser entendidas como resultados parciais de um processo inacabado e contestado de europeização no âmbito multilateral im-

pulsionado por uma coalizão fraca de Estados-membros com opiniões similares – o chamado Grupo *Nordic-plus*; mas que também sofrem resistência por parte de Estados-membros com interesses mais fortes em determinada área geográfica devido a laços pós-coloniais ou a sua proximidade com países vizinhos em dificuldades; e pelos novos Estados-membros com níveis mais baixos de desenvolvimento – muitas vezes comparáveis aos de determinados beneficiários de AOD e que também são beneficiários de recursos europeus mas acabam se tornando doadores simplesmente por terem aderido à UE e têm menos simpatia pela autoimagem de uma União Europeia generosa e fornecedora de ajuda. Além disso, esse processo contém sérios desafios no âmbito de coordenação e coerência de políticas entre áreas de políticas e a burocracia responsável por elas nas instituições comunitárias e entre esses e os Estados-membros que ainda enfraquecem a eficácia e legitimidade dos esforços europeus por desenvolvimento.

UM CONTEXTO DE ADVERSIDADE PARA A UE:

MUDANÇAS DE PODER EM UM MUNDO CONTESTADO E MAIS COMPLEXO

No documento de 2015 mencionado acima, o SEAE descreveu um ambiente estratégico “transformado radicalmente” desde 2003, quando a Estratégia Europeia em matéria de Segurança foi adotada pela primeira vez. Ele retrata uma visão de mundo sombria, circunspecta e cautelosa e é ambivalente quanto às capacidades e legitimidade da UE para alcançar seus interesses e valores e para contribuir para a governança global. Obviamente, essa análise ajuda o SEAE a se reafirmar perante a Comissão e o Conselho e, portanto, isenta-o como parte da burocracia uma vez que ele culpa os “silos verticais e horizontais que impedem a UE de desempenhar o seu papel potencial” e pede por uma nova estratégia global e uma nova abordagem que englobe “o conjunto da união” em termos de ação externa. No entanto, é inegável que o cenário global está mudando de uma forma que desafia a agência e legitimidade da UE como ator global e lhe exige uma nova postura. Nesse contexto, conforme mencionado acima, são três as dimensões que desafiam a política de desenvolvimento da UE: deslocamento de poder em direção a países emergentes, atores privados e mercados financeiros globais; o crescente papel da cooperação sul-sul (CSS); e o estabelecimento de novos mecanismos e foros de governança para o desenvolvimento global.

Mudanças de poder: a ascensão de novos poderes e a privatização do financiamento para o desenvolvimento

O desenvolvimento global está sendo transformado por profundas mudanças em suas fontes, natureza e padrões de distribuição de poder e riqueza no sistema internacional em um processo bidimensional que afeta sua estrutura e sua dinâmica¹. Primeiramente, um processo ‘vertical’ que redistribui o poder e a riqueza entre Estados, alterando sua hierarquia e equilíbrio. A ascensão tanto da UE quanto de países emergentes e a transição em direção a um mundo multipolar – de fato mas também como narrativa política – poderia ser explicado como um de seus resultados primários. A segunda dimensão pode ser classificada como ‘horizontal’ ou transnacional e está caracterizada tanto pela difusão de poder para atores não-Estatais quanto para estruturas e mercados nos quais a autoridade pública perde força continuamente. De fato e também como narrativa política, esse processo leva ao surgimento de um mundo globalizado e transnacional que demanda por novos mecanismos de governança para além do Estado-nação, seja em nível regional ou multilateral, por meio de um multilateralismo eficaz com as capacidades e legitimidade exigidas para mobilizar ações coletivas e assegurar o fornecimento adequado de bens públicos regionais e globais. Como resultado da primeira dessas dinâmicas, surgem novos atores e novas constelações de poder. Não obstante, como resultado da segunda, tanto novos quanto antigos poderes estão passando por um processo vigoroso de transnacionalização que os coloca em redes maiores de interdependência, restringindo sua agência e reduzindo sua autonomia. O declínio da alavancagem da UE deve ser entendida também por isso e não apenas, como de costume, pela ascensão das potências emergentes.

Desde os anos 90, enquanto a UE elaborava sua política de desenvolvimento, muitos países em desenvolvimento passavam por um ciclo de desenvolvimento de longo prazo que reduziu a diferença de renda existente entre estes e as economias mais desenvolvidas (OCDE, 2012 e PNUD, 2013), e consolidou algum deles como potências emergentes, apesar de esse processo de convergência ter desacelerado a partir de 2012 e de ainda existirem grandes

1 The analysis here is based in the method of historical structures of Robert W. Cox regarding the structure of the international system and its components —material capabilities, institutions, and ideas—, and the concept of structural power of both Robert Cox and Susan Strange (Sanahuja, 2008, 2015).

lacunas de diferença entre a renda per capita com relação à maioria dos países da OCDE (The Economist, 2014). A crise econômica mundial, que levou à sua adesão ao G20, também levou ao reconhecimento (tardio) de seu novo status. Independentemente da associação contínua dos países emergentes ao G77, esses deslocamentos de poder trouxeram questionamentos acerca do conceito e da coesão interna da “Sul Global”, com o surgimento de novos agrupamentos, tais como BRICS, mudando a geopolítica do desenvolvimento global.

Por outro lado, desde os anos 90, fluxos de capital privado para países em desenvolvimento, principalmente aqueles dirigidos para os emergentes, registraram um forte aumento em relação aos fluxos oficiais. Apesar do aumento em termos absolutos, a participação dos fluxos oficiais no total do financiamento para o desenvolvimento, diminuiu de cerca de metade do total em 1990 para 14% em 2013. Entre 2010 e 2013, fluxos de capital privado para esses países era de aproximadamente US\$ 1,1 trilhão (Instituto de Finanças Internacionais, 2013), enquanto AOD e outros fluxos oficiais alcançaram cerca de US\$ 160 bilhões. Esse processo de privatização do financiamento para o desenvolvimento, destacado pela 3ª Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento das Nações Unidas (Addis Abeba, Julho 2015), explica por que AOD – e mais de 50% vem da UE, está se tornando menos relevante tanto em termos macroeconômicos quanto como instrumento de diálogo político e de influência, exceto no caso dos chamados Estados ‘frágeis’ e dos países mais pobres que não recebem esses fluxos.

A ascensão do sul e a privatização do financiamento para o desenvolvimento representam um sério desafio para a política de desenvolvimento da UE sob diversos aspectos fundamentais. Por um lado, países emergentes convergiram com os mais desenvolvidos de acordo com a sua renda per capita média; a pobreza extrema foi reduzida e as metas dos ODMs relacionadas à pobreza foram alcançadas em nível global; e a classe média está crescendo nos países em desenvolvimento apesar do aparente paradoxo observado tanto na maior parte dos países emergentes quanto nos mais desenvolvidos de aumento da desigualdade, que se traduz em maior desigualdade global². Tudo isso envolve

2 O aumento da desigualdade global está intimamente ligado com a globalização. A esse respeito, pode-se observar o renomado trabalho de Piketty (2014), os relatórios da OCDE (2011a, 2011b e 2015), Sanahuja (2013a). E também o Relatório Internacional da Oxfam por Seery e Castor Arendar (2014).

uma geografia do desenvolvimento mais complexa que aquela de duas décadas atrás, quando os ODMs foram acordados (Summer e Tezanos, 2014).

Pode-se argumentar que a UE é um ator adequado a responder a esses desafios devido a sua adesão ao ‘modelo europeu’ de solidariedade e coesão social sensível à exclusão social e à desigualdade, e a sua vontade de promover esse modelo no exterior em suas ações externas. Isso abre oportunidades para uma liderança renovada para o desenvolvimento global.

No entanto, a própria UE e sua política para o desenvolvimento podem rapidamente perder relevância, legitimidade e apoio público se o modelo social europeu for desafiado pela crise e pelas políticas de austeridade. Na verdade, o apoio público às políticas de ajuda na UE está se tornando mais difícil de mobilizar uma vez que vários beneficiários tradicionais são, agora, potências de classe média/ou potências emergentes e a crise econômica europeia aumenta o desemprego, a pobreza e a desigualdade, pressionando a política social. Certamente, países emergentes ainda têm as pessoas mais pobres do mundo, mas, ao mesmo tempo, assume-se de maneira ampla que eles podem enfrentar esse desafio mobilizando seus recursos nacionais e melhorando suas políticas distributivas, com a ajuda externa desempenhando um papel apenas complementar e catalítico. Portanto, o raciocínio tradicional do CNS se enfraquece uma vez que, quanto mais países de baixa renda se tornam países de classe/renda média, seu potencial de mobilizar recursos nacionais aumenta e eles deixam de ser beneficiários de ajuda; e a AOD está cada vez mais orientada para os países mais pobres ou chamados EFAC (Estados Frágeis e Afetados por Conflitos/FRACA – Fragile and Conflict Affected States), mais dependentes de financiamento externo.

Assim, para doadores tradicionais como a UE e seus Estados-membros, é necessária uma mudança drástica nas políticas de ajuda, nos instrumentos financeiros e em seu raciocínio sobre o desenvolvimento para confrontar os riscos mencionados acima. Para isso acontecer, seria necessária vontade ou capacidade da UE e de seus Estados-membros para modificar ou adaptar sua política para o desenvolvimento, deixando para trás o padrão tradicional norte-sul de transferências de AOD e preferências comerciais, assim como o critério estabelecido de admissibilidade para receber ajuda baseado em classificações baseadas na renda per capita, que não descrevem a nova geografia da pobreza e da desigualdade e a crescente abrangência transnacional das questões de desenvolvimento.

O desafio da Cooperação sul-sul; capacidades materiais, ideias, instituições

Além disso, em países mais pobres, tanto a UE quanto outros doadores da OCDE, não são mais os únicos fornecedores externos de ajuda e competem tanto em termos materiais quanto ideacionais com CSS de países emergentes e em desenvolvimento. Não é surpresa que a CSS está relacionada com a ascensão de países emergentes e com as políticas externas mais assertivas e muitas vezes ‘defensivas’ ou ‘revisionistas’ que eles estão implementando (Sanahuja, 2013b). Muitas vezes, CSS é impulsionada por necessidades de legitimação internas ou externas, solidariedade política e interesses estratégicos, políticos ou econômicos tradicionalmente ‘Westfalianos’, que, nesse contexto, poderiam ser renomeados como ‘Sulfalianos’, (com alusão ao sul/South em vez de oeste/West, em Westfalia) (Tokatlian, 2014), como ilustrado pelas visíveis relações entre a ajuda chinesa à África e os contratos de infraestrutura e recursos naturais, ou as relações entre os empréstimos brasileiros do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e as aquisições feitas por empreiteiras brasileiras na América do Sul (Woods, 2008; Strange et al., 2013). Às vezes, CSS responde a estratégias de liderança regional ou global como mostrado no caso do Brasil na União de Nações Sul Americanas (UNASUR) ou a Missão das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) ou ainda as aspirações de se distanciar do estigma de país em desenvolvimento como no caso do Chile que já é membro da OCDE ou da Colômbia que aspira à adesão.

Apesar da retórica de “complementaridade”, a CSS desafia a hegemonia do CNS nas três dimensões que moldam a estrutura do sistema internacional (Cox 1981): capacidades materiais, instituições e ideias. Como indicador dessas capacidades materiais – e apesar da relutância dos doadores de CSS em reportar números detalhados, registros de fluxos de ajuda ainda são o melhor indicador. No entanto, é difícil estimar a real magnitude e impacto de CSS devido à falta de estatísticas nacionais e relatórios de avaliação nos países que não fazem parte do sistema de reporte do CAD. De acordo com as Nações Unidas, em 2010 o montante foi de aproximadamente US\$ 15 bilhões, isto é, cerca de 12-15% da AOD dos membros do CAD (Nações Unidas, 2010:xvii). A ajuda da China, por exemplo, aumentou rapidamente desde meados dos anos 2000 e alcançou US\$ 7,100 bilhões em 2013, além de adicionais US\$ 7 bilhões em créditos de exportação. Tudo isso equivale a 40% da AOD das instituições

da UE. Se a China fosse membro do CAD, ocuparia a sexta posição no ranking de doadores junto com a França (Kitano e Harada, 2014). A África talvez seja a região em que essa competição seja mais visível e a China já fornece 46% do total de financiamento público, com montantes muito próximos àqueles da AOD dos EUA e equivalente a cerca de um terço do total do CAD (Park, 2011; Strange et al., 2013).

No terreno das ideias, deve-se notar que a CSS não foi concebida, primariamente, como um instrumento de ajuda, mas como instrumento de política externa frequentemente destinado a apoiar a solidariedade política e coalizões internacionais de países emergentes e em desenvolvimento. Também funciona como um dispositivo discursivo para gerar legitimidade e transformar a identidade internacional desses países. Ao usar CSS como instrumento de diferenciação dentro do Sul Global, seus provedores deixam para trás sua condição de país pbre e dependente, tornando-se potências em ascensão, atores globais e líderes regionais e globais do Sul. No entanto, em alguns casos é um dispositivo para “rumar para o norte”, emulando países desenvolvidos e obtendo reputação internacional que advém de ser doador e potencial membro da OCDE.

Nessas narrativas, a CSS é frequentemente apresentada como ‘modelo’ de cooperação ontologicamente progressista: horizontal em vez de vertical, livre de interesses egoístas por poder; solidário, simétrico e adaptado às reais necessidades dos parceiros enquanto os objetivos declarados da CNS para a redução da pobreza são questionados, argumentando que, na verdade, respondem a interesses duros de política externa e que os beneficiários da ajuda ainda são apadrinhados pelos doadores – e a prática europeia demonstra isso. Em parte, o discurso de CSS reflete as necessidades da política doméstica e beneficia a legitimação da política externa e reivindicações de negociação, estratégias neo-desenvolvimentistas e outros interesses de realpolitik (Gray e Murphy, 2013). De acordo com Mittelman (2013, p. 27), potências emergentes costumam colocar seus discursos e práticas de política externa em um enquadramento realista. Frequentemente essa retórica não tem bases sólidas, mas é capaz de corroer os discursos e deslegitimar a CNS e em particular a cooperação da UE para o desenvolvimento e seu apelo e influência como “potência normativa” (Fejerskov, 2013). Por tudo isso, a CSS levanta a questão da representatividade, legitimidade e eficácia das coalizões tradicionais na governança multilateral em matéria de ajuda ou assistência.

Com relação às instituições, a CSS está passando por um rápido processo de institucionalização com uma série de organizações nacionais surgindo ou sendo consolidadas, como no caso da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que foi reformulada em 2014, e Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), criado pelo governo brasileiro e o PNUD; a Administração para Parceria em Desenvolvimento (Development Partnership Administration – DPA), da Índia; a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID); a Agência Federal Russa (Roscooperaton); a Agência Sul-Africana de Parcerias para o Desenvolvimento (South African Development Partnerships Agency – SADPA) e organizações similares no Chile ou na Turquia (Schulz, 2013 e Stuenkel, 2013). De acordo com o PNUD (2013, p. 56), a CSS também está renovando práticas e instrumentos integrando finanças, comércio, transferência de tecnologia ou cooperação financeira com a lógica de ‘duplo dividendo’ (double dividend). Apesar de estar oferecendo menos recursos, a CSS é percebida como tendo mais respeito pela soberania e livre das condicionalidades habitualmente impostas pela CNS. E, apesar de demonstrar ser menos transparente e responsável, alega-se que a CSS atende melhor às necessidades dos parceiros e apoia uma maior apropriação.

Países emergentes e a governança global para o desenvolvimento: uma arena disputada

No que diz respeito às organizações internacionais, os países emergentes não propuseram uma arquitetura institucional para regular sua CSS ou uma reforma do CAD/OCDE (Stuenkel, 2013). Alguns não estão interessados em aderir a esse ‘clube’ de países ricos, alheio a sua identidade como parte do Sul Global. Os países emergentes acompanharam as iniciativas de diálogo do CAD com países não membros e/ou emergentes incorporando um perfil discreto ou de maneira relutante uma vez que consideram o CAD incapaz de oferecer canais de participação além da divisão tradicional entre doadores e beneficiários. A Declaração de Paris sobre a eficácia do desenvolvimento conduzida pelo CAD e enquadrada na visão CNS também foi questionada por países emergentes como Brasil e China (Morazán et al., 2012, p. 33). No entanto, alguns doadores tradicionais têm rejeitado essa postura como sinal de free-riding ou parasitismo e recusa em assumir sua parte na partição de responsabilidades pela AOD e a ajuda do CAD contra a pobreza.

Nas instituições de Bretton Woods, os países em desenvolvimento organizados tanto no G77 quanto no G24, mantiveram uma posição de exigência de mudanças com relação ao poder de voto, políticas e condicionantes. Os acordos do G20 de 2010 abriram caminho para uma limitada reforma de cotas do FMI, mas, ao final, tornaram-se ineficazes devido à rejeição pelo Senado americano em 2014. Todavia, ao mesmo tempo, alguns países emergentes começaram a avançar outras alternativas, como o sul americano Banco del Sur, ainda inoperante. As alternativas mais relevantes vêm dos países BRICS. Desde 2011, eles decidiram estabelecer um novo marco institucional – sem se distanciar da arquitetura ‘hegemônica’ de Bretton Woods, fundando, em Julho de 2014, o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD/New Development Bank – NDB) para financiar infraestrutura, e o Acordo Contingente de Reserva (CRA – Contingent Reserve Agreement) para apoiar os membros no caso de uma crise do balanço de pagamentos. O NBD terá capital autorizado de US\$ 100 bilhões e uma capacidade anual de empréstimo muito próxima daquela do Grupo Banco Mundial. Além disso, a China estabeleceu em outubro de 2014 o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB – Asian Infrastructure Investment Bank) que, apesar da clara hostilidade americana, atraiu 45 países como acionistas, incluindo a maioria dos membros da OCDE.

Essas iniciativas se justificam pelas grandes necessidades de financiamento dos países emergentes em áreas como infraestrutura e energia e também pelos problemas de legitimidade, representatividade e eficácia das instituições de Bretton Woods, e a resistência dos países desenvolvidos em reformular seu sistema de cotas e os acordos anacrônicos para a escolha de sua liderança, ainda monopolizada pelos Estados Unidos e pela UE. De todo modo, a questão é qual será o papel do NBD e do AIIB no combate à pobreza e em outras metas globais de desenvolvimento que vão além de seu mandato primário de financiamento de infraestrutura (Murase e Yang, 2012, Oxfam, 2014); e se essas novas instituições querem desempenhar um papel complementar ou foram concebidas como instrumentos anti-hegemônicos ao sistema Bretton Woods (Griffith-Jones, 2014).

Desde meados dos anos 2000, os doadores da OCDE vêm promovendo o Fórum de Alto Nível (HLF – High Level Forum) como um encontro ad hoc e não institucional para além do CAD para envolver os países emergentes em um diálogo mais amplo sobre a eficácia da ajuda. O HLF reuniu-se diversas vezes entre 2003 e 2011 com a participação de países doadores e be-

neficiários e, desde 2008, também com a participação de atores não-estatais e da sociedade civil. Foi nesse fórum que a Declaração de Paris (2005) foi adotada. Cinco princípios para melhorar a eficácia da ajuda foram adotados: apropriação, alinhamento, harmonização, responsabilidade mútua e gestão por resultados. Em retrospecto, isso significava melhorias em apropriação e alinhamento e, como mencionado acima, pressionava por reformas significativas na política da UE relativa a coordenação, complementaridade e planejamento conjunto. No entanto, presumia a tradicional divisão norte-sul de trabalho em ajuda ao desenvolvimento e era focado principalmente nas estreitas preocupações dos doadores quanto à eficácia da ajuda, deixando de lado questões mais amplas de coerência das políticas. No final do dia, a abordagem tecnocrática dessa agenda se voltou contra os doadores do CAD, impossibilitados de cumprir com os exigentes indicadores acordados (Sana-huja, 2007). Isso corroeu ainda mais a legitimidade da cooperação para o desenvolvimento dos doadores tradicionais.

Contudo, a partir do III HLF em Acra (Gana) em 2008, os países em desenvolvimento e as organizações da sociedade civil (OSC) começaram a questionar essa agenda estreita por ser tendenciosa em prol dos interesses dos doadores e incluir uma discussão limitada sobre indicadores. Em um notável reequilíbrio de poder, esses atores tiveram êxito em re-politizar os debates incluindo a eficácia da ajuda em questões mais amplas de coerência das políticas e governança global para o desenvolvimento. A Agenda de Ação adotada nesse encontro também reconheceu a contribuição e especificidades da CSS, que não havia sido mencionada sequer uma vez na Declaração de Paris.

Esse processo continuou com o IV HLF em Busan, na Coreia do Sul em 2011, uma celebração incomum que contou com 3.000 representantes de governos, organizações internacionais e representantes de setores empresariais e de organizações da sociedade civil. Busan redefiniu e reafirmou os princípios de Paris e Acra: apropriação, foco em resultados, parcerias para o desenvolvimento inclusivo, responsabilidade mútua e transparência. O último tópico foi reforçado como exigido pela UE, com amplo apoio para a Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda (IATI – Initiative for International Aid Transparency) estabelecida em 2008.

Entretanto, Busan foi além ao afirmar alguns elementos fundamentais para uma nova governança global para o desenvolvimento (Costafreda, 2011, Van Rompaey, 2012):

- O reconhecimento pleno da CSS e a cooperação ‘Triangular’ com um papel ‘complementar’ – não substitutivo da tradicional CNS, ressaltando sua potencial capacidade de oferecer respostas melhores para as necessidades de desenvolvimento de países parceiros. Busan faz um chamado por mais apoio à CSS e pelo fortalecimento das capacidades nacionais e locais de mobilização para a CSS e a cooperação triangular.
- A diversidade de modelos, estratégias, políticas, instrumentos e práticas de cooperação é também reconhecida, especialmente a CSS e aquelas iniciativas conduzidas pelo setor privado, pela sociedade civil e por atores descentralizados, assumindo que a abordagem da CAD e suas diretrizes são apenas algumas entre muitas outras e não um modelo de benchmark ou de referência a ser emulado.
- Também ressalta as deficiências na estrutura de ‘clube’ da coalizão que lidera a cooperação para o desenvolvimento desde os anos 60, questionando os esforços da CAD/OCDE para homogeneizar e padronizar globalmente os princípios, políticas e práticas e sua falta de representatividade e legitimidade.
- A retórica de ‘horizontalidade’ da CSS questionou o relacionamento hierárquico, de cima para baixo, que prevalece na CNS, exigindo novas formas de parceria baseadas na transparência e na responsabilidade mútua.
- Por último, a agenda se voltou ainda mais para o “desenvolvimento efetivo”, superando a estreita agenda da eficácia da ajuda, clamando por mais coerência das políticas de desenvolvimento em áreas como comércio, investimento e o papel do setor privado, regulação das finanças globais, migração, meio ambiente e mudança climática, fluxos ilícitos e transparência.

Um resultado importante de Busan foi a “Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Efetivo” (GPEDC – Global Partnership for Effective Development Cooperation) que surgiu como um novo fórum para o monitoramento dos compromissos de Busan. Sua primeira reunião foi realizada no México, em abril de 2014. A GPEDC funciona como continuação do HLF com o apoio da CAD/OCDE e do PNUD, e suas lideranças são mais pluralistas e representativas. Contudo, falhou em obter o apoio dos BRICS (Domínguez e Olivie, 2014: 1012). Apesar de o futuro da GPEDC não ser claro,

ela pode ser entendida como uma confirmação das profundas mudanças de poder que moldam a cooperação para o desenvolvimento, a incerteza sobre a sua estrutura de liderança e o cenário de mudança que a política de desenvolvimento da UE deve enfrentar (Kharas, 2011).

O desempenho da UE no HLF de Busan foi contido, ao contrário de sua liderança enérgica no HLF de Paris ou a Cúpula de Monterrey de 2002 sobre Financiamento para o Desenvolvimento, provavelmente por estar desconfortável com uma configuração diferente do tradicional cenário doador-beneficiário. Busan não foi convocada apenas para discutir os alvos de eficácia da ajuda e a UE teve que lidar com questões mais amplas relativas ao desenvolvimento. Mas, Busan também expôs a atitude relutante de alguns BRICS para assumir plenamente as exigências da “Parceria Global” ainda percebida como uma agenda conduzida pela CAD. De maneira significativa, países emergentes só aceitaram os acordos de Busan relativos aos critérios de eficácia da ajuda, planejamento conjunto no país, transparência e responsabilidade – i.e. a agenda tradicional da CAD, fortemente apoiada pela UE deveria servir apenas de referência para a CSS de maneira voluntária. A relutância dos BRICS em aceita-las aponta para claros interesses de poder e deixa fora da discussão as sérias falhas operacionais da CSS, muitas vezes disfarçadas pela sua retórica anti-hegemônica e discursos de autolegitimação. Portanto, apesar de sua presença discreta, as potências emergentes conseguiram escapar das tentativas da CAD/OCDE de permanecer como liderança principal na governança da cooperação para o desenvolvimento, oferecendo, em troca, compromissos frouxos e uma GPEDC frágil e incerta como “estratégia de saída” para os requisitos altamente exigentes da eficácia da ajuda.

Nesse contexto a UE manteve sua postura tradicional em relação a esses critérios e requisitos, seja para sua própria cooperação, a cooperação dos Estados-membros e para os novos atores da CSS. Mas, Busan também expôs as dificuldades da UE em reconhecer plenamente a relevância da CSS, assim como sua relutância em se engajar de maneira construtiva nos programas de cooperação triangular, não obstante o fato de que alguns de seus Estados-membros já estão ativamente engajados nessa forma de cooperação. Considerados conjuntamente, esses fatos parecem confirmar a extensão da visão profundamente enraizada de CNS da UE e suas dificuldades em se adaptar à nova fase de desenvolvimento global pós- 2015.

Mudanças na cooperação para o desenvolvimento da UE: adaptação, retiro, ou entrincheiramento?

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, reforçou a atuação (‘actorness’) no desenvolvimento global, elevando as metas de desenvolvimento da UE a elemento central de sua política externa. Também estabeleceu a SEAE para assegurar uma ação externa mais integrada e coerente. Após o tratado, a UE adotou inúmeras propostas de reforma que refletem tanto sua disponibilidade de se adaptar ao novo cenário de desenvolvimento, quanto as inércias e resistências à mudança decorrentes de posições políticas, entrincheiramentos ideacionais e barreiras na esfera institucional e burocrática. A principal iniciativa de reforma na política de desenvolvimento foi a chamada “Agenda para Mudança” (Agenda for Change, Comissão Europeia, 2011 a) e os novos instrumentos financeiros para o ciclo orçamentário 2014-2020 (Comissão Europeia 2011b). Também são importantes outras propostas relativas ao nexo comércio-desenvolvimento e a posição da UE com relação aos objetivos de desenvolvimento global pós-2015.

A Agenda para a Mudança e “graduação” dos países de renda média

A Agenda para Mudança foi explicitamente concebida como uma resposta da UE para as mudanças no mundo em desenvolvimento, as relações norte-sul e a pobreza global. Baseada no princípio da “diferenciação”, ela tem como objetivo concentrar a ajuda da UE em um número menor de prioridades políticas e geográficas, assim como, nos países mais pobres e Estados ‘frágeis’, considerando os países emergentes como possíveis ‘parceiros’ para enfrentar os desafios globais em vez de beneficiários de AOD. Outras metas incluem enfrentar os riscos globais, melhorando a relação entre ajuda para o desenvolvimento, segurança e fragilidade do Estado, aumentando a complementaridade e a divisão do trabalho e alcançando maior coerência entre redução da pobreza e outros “interesses gerais” da ação externa da UE.

Seguindo o princípio da diferenciação, o novo Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (DCI – Development Cooperation Instrument) propôs que 19 Países com Renda Média (PRM / MIC – Middle Income Countries) fossem “graduados” com relação à ajuda bilateral (Comissão Europeia 2011c) apesar de permanecerem como elegíveis para programas regionais temáticos

do DCI sobre “bens públicos e riscos globais”, “autoridades locais e sociedade civil”; novos programas regionais a serem definidos e o novo “Instrumento de Parceria”. Eles também poderiam receber recursos do Instrumento para a Democracia e os Direitos Humanos. A graduação baseava-se, essencialmente, na classificação de renda per capita do Banco Mundial. No entanto, a esse critério e à lista de países opunham-se o Parlamento Europeu e certos Estados-membros, e a Regulamentação final do DCI estabeleceu uma cláusula de exceção e um período de transição para manter a ajuda bilateral para Colômbia, Cuba, Equador, Peru e África do Sul. Como será explicado posteriormente, o Sistema Geral de Preferências (SGP) da UE usava critérios similares para reduzir o número de países beneficiários, apesar de apresentar resultados diferentes, uma vez que muitos países a serem excluídos do novo SGP estão negociando acordos recíprocos de livre comércio com a UE.

O novo Instrumento de Parceria, reservado para países emergentes e avançados, é um dispositivo para adaptar a ação externa da UE e sua política de desenvolvimento à ascensão do sul e para enfrentar os riscos globais. Considerada a principal inovação do período 2014-2020, é um “instrumento de política externa fundamental” desenvolvida para “afirmar e promover os interesses da UE [...] e enfrentar os principais desafios globais” (Comissão Europeia 2011c). No entanto, representa apenas 1,1% dos recursos para ações externas do marco financeiro multianual (MFF – multianual financial framework) para 2014-2020 em contraste aos 37% do grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) e aos 24% do DCI.

À primeira vista, essa abordagem parece convincente. Ela inclui um apoio mais seletivo e concentrado nos países pobres, respondendo à ascensão dos países emergentes e à crescente heterogeneidade do mundo em desenvolvimento. No entanto, desconsiderar as assimetrias ainda existentes entre esses países e retirá-los da cobertura da política para o desenvolvimento é um passo para aliviar a UE dos requisitos materiais de ajuda e preferências comerciais, assim como da condicionalidade democrática relacionada à ajuda. Considerando que o principal instrumento de parceria da UE oferecido agora aos PRMs são os acordos recíprocos de livre comércio, também permite que os Estados-membros da UE busquem seus interesses econômicos e estratégicos nesses países mediante uma maior competitividade com países emergentes como a China, que operam na economia global sem essas restrições. Esse quadro também beneficia a assertividade das políticas econômicas externas

dos Estados-membros da UE, apoiando suas próprias empresas e as estratégias com a “marca-do-país” que tendem a renacionalizar em vez de europeizar as políticas externas (Martinigui e Youngs, 2012: 59). Estritamente falando, os Estados-membros só têm de cumprir com as exigências de coerência das políticas de desenvolvimento, coordenação e planejamento conjunto nos países mais pobres, não nos emergentes.

Finalmente, isso também indicaria que os critérios de renda para graduação estão errados, conforme destacado pelo Parlamento Europeu (2012 a e 2012 b). Mas, não se deve assumir que as pessoas mais pobres morem nos países mais pobres – de fato, elas estão principalmente nos países de renda média (Summer e Tezanos 2014). Com a perspectiva de um acordo pós-2015 sobre um conjunto universal de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a classificação habitual utilizada de países por níveis de renda per capita estão se tornando menos relevantes para a alocação da ajuda (Sanahuja, Tezanos, Kern e Perrotta, 2015). A graduação não permite abordar as necessidades específicas de desenvolvimento e pobreza dos PRMs, mascara as desigualdades internas e não considera que esses países são muito vulneráveis a ciclos econômicos desfavoráveis. Ao contrário, parece indicar que a UE está adotando uma abordagem reducionista para o desenvolvimento com relação aos PRMs, recusando avançar as metas de coesão social e de desenvolvimento enraizadas em seus valores, interesses e identidade e que, supostamente, conduzem suas políticas conforme declarado pelos Tratados da UE (Furness e Negre 2012). Isso também pode afetar a credibilidade da UE como “potência normativa”.

Países emergentes, entretanto, mantiveram necessidades de desenvolvimento em áreas como capacitação, infraestrutura, tecnologias ambientais e energias renováveis ou ensino superior e ciência e tecnologia, em que a UE tem vantagem comparativa e há amplas oportunidades de cooperação. No entanto, na Agenda para Mudança, a ‘diferenciação’ parece significar uma gradual extinção ao invés de abertura de caminho para formas mais avançadas de cooperação bilateral, dados os comparativamente baixos recursos alocados para países graduados no âmbito do novo Instrumento de Parceria. Certamente, a remoção da ajuda bilateral é parcialmente compensada pelo aumento de novos programas regionais do DCI, mas parece não atender à demanda dos países emergentes por uma cooperação avançada da UE incluindo programas de parceria triangular. De fato, alguns desses países são ambivalentes sobre sua graduação: eles receberam bem sua nova condição, porém ainda exigem ajuda externa.

Ao menos até 2015, a implementação da Agenda para Mudança não considerava novos mecanismos de cooperação triangular entre as instituições da UE e a CSS, apesar das demandas da “Parceria Global” de Busan nesse sentido. Vários Estados-membros já se envolveram em cooperação triangular para melhorar o impacto de sua cooperação e se engajar nas atividades de desenvolvimento dos PRMs. Em diversas declarações políticas de alto nível, a Comissão demonstrou uma atitude passiva ou relutante com relação à CSS: reconheceu “a importância da CSS”, pedindo uma “maior compreensão” do que é mas questiona seu real “valor agregado”, enquanto exige que a CSS se submeta aos requisitos de eficácia, transparência, responsabilidade e planejamento conjunto que a UE e seus Estados-membros aplicam a si próprios seguindo as diretrizes da CAD e os compromissos de Paris, Acra e Busan (Conselho da União Europeia, 2014, Comissão Europeia, 2014 a).

A comissão nota que a pouca experiência de CSS, a pequena escala da maior parte de suas atividades, sua abordagem ad-hoc e a falta de padrões jurídicos, técnicos e políticos, menos exigentes que aqueles aplicados pela UE, significam maiores dificuldades de colaboração. Também há posições divergentes com relação à cooperação triangular com a UE: como ilustram os casos Latino-Americanos, países como Brasil ou Argentina demonstram relutância especialmente por motivos políticos, enquanto Colômbia, México ou Chile demonstram ser mais colaborativos e tentaram envolver a Comissão Europeia em suas próprias iniciativas triangulares sem sucesso. Também há barreiras do lado europeu, nos procedimentos financeiros e burocráticos e na relutância em aceitar mudanças nas práticas enraizadas na oferta de ajuda e relações norte-sul. De qualquer modo, há experiências promissoras com certos programas ‘horizontais’ como o EuroSocial, que fomenta o intercâmbio de conhecimento técnico e boas práticas entre autoridades públicas na América Latina e também com a UE. Somente em 2015, a Comissão anunciou um novo empreendimento para incentivar iniciativas ‘inovadoras’ sul-sul e de cooperação triangular por meio de agências nacionais de cooperação, mas limitado à América Latina.

A chamada “Parceria Estratégica” que a UE estabeleceu bilateralmente com países emergentes como Brasil, China, Índia, México e África do Sul poderia servir como um marco para lançar novas iniciativas de desenvolvimento entre a CSS e a Cooperação europeia (Fejerskov 2013, p. 39-43). Na verdade, a parceria UE-Brasil é o único caso em que o Plano de Ação 2012-2014 prevê algumas atividades de cooperação triangular em terceiros países da África (Lazarou 2013).

No entanto, a ambivalência de ambas as partes com relação a esse compromisso, a abordagem “sulfaliana” do Brasil a formas tradicionais de coordenação de doadores (Castillejo, 2014, p. 70), as dúvidas da Comissão quanto ao valor agregado por essas iniciativas em relação às formas tradicionais de ajuda e a rigidez dos procedimentos administrativos explicam por que esses compromissos ficaram diluídos e sem ações concretas (Cabral, 2014, p. 6).

Novas fontes de financiamento e combinação (blending)

A Agenda para Mudança também tem como objetivo promover mecanismos inovadores de financiamento, assumindo que o orçamento da Comissão não pode atender os investimentos exigidos em áreas de desenvolvimento fundamentais para os PRMs, como transporte, energia e meio ambiente. Especificamente, a Comissão tem promovido uma combinação ou “blending” de diferentes fontes de financiamento público por meio de empréstimos, capitais de risco, ações, subsídios de pré-investimento, garantias ou bonificação de juros. Assim, financiamento adicional é alavancado e outros atores e recursos são alinhados aos objetivos de desenvolvimento da UE. O blending tem como objetivo ser um mecanismo eficaz de gestão de risco, melhorar a apropriação dos países beneficiários, apoiar suas reformas e incentivar a participação do setor privado. Operações de blending combinam tipicamente financiamento da UE e de instituições públicas dos Estados-membros. Apenas eles podem conduzir projetos após uma exigente avaliação de seus procedimentos – a assim chamada “avaliação de pilares”, de modo a assegurar que eles operem com padrões de gestão comparáveis àqueles da Comissão. Portanto, o blending também melhora a complementaridade e a coordenação com a cooperação financeira bilateral dos Estados-membros e, quando adequado, com bancos regionais de desenvolvimento que são atores importantes na oferta de financiamento adicional assim como de conhecimento técnico.

O financiamento combinado foi introduzido no MFF 2007-2013 com sete empreendimentos regionais que, juntos, concederam 1,6 bilhão para 200 projetos, dos quais 60% foram para energia e infraestrutura de transporte. Estes recursos alavancaram € 40 bilhões, com uma relação de 1/31. Especificamente, a Facilidade de Investimento da América Latina (LAIF – Latin American Investment Facility) e a Facilidade de Investimento do Caribe (CIF – Caribbean Investment Facility) buscaram três objetivos estratégicos: integração regional

e melhor interconectividade em infraestrutura de transporte e de energia; proteção ambiental e apoio para adaptação de projetos e mitigação da mudança climática (Comissão Europeia 2014 b).

Entretanto, o blending também responde a “interesses mútuos” e econômicos e a outros objetivos da UE nesses países (Krätke, 2014). De acordo com a Comissão (2014b, p. 1), é também “um instrumento para alcançar os objetivos da política externa da UE”. Estes incluem objetivos de desenvolvimento presentes na política europeia nessa área, especialmente, DCI que é a base legal desse instrumento, mas também outras metas de ação externa. Entre os interesses econômicos da UE está o fomento a oportunidades de negócio para empresas europeias em países emergentes, então o blending também pode ser considerado um subsídio a esses interesses. Nesse contexto, essa tendência do instrumento em direção aos PRMs em detrimento dos países mais pobres que necessitam de ajuda é criticada. Em um contexto de boom das commodities em muitos países em desenvolvimento, o blending poderia financiar investimentos em projetos sem salvaguardas sociais e ambientais adequadas e, portanto, resultar em problemas de coerência de políticas para o desenvolvimento que precisariam ser abordados (Eurodad, 2013; Tovar et al. 2013, Bilal and Krätke, 2014; European Parliament, 2014b., p. 34).

De sua parte, a Comissão indicou que projetos financiados por meio de financiamentos europeus com blending estão de totalmente em conformidade com a estratégia de desenvolvimento do país anfitrião e, enquanto o blending responde às necessidades particulares dos países de renda média superior (PRMS), o financiamento para o desenvolvimento para países de renda média-baixa também foi apoiado. Procedimentos de licitação para os projetos são abertos e competitivos, seguem padrões internacionais e não tendem para o lado das empresas europeias. Quando há o envolvimento de instituições financeiras bilaterais ou multilaterais, está assegurada a aplicação de procedimentos comparáveis àqueles existentes nas regras de salvaguarda da UE com relação a consultas públicas, avaliação de impacto ambiental ou deslocamento forçado. De qualquer modo, ainda restam dúvidas com relação à capacidade do blending mobilizar recursos adicionais e, em especial, sobre a existência de objetivos e interesses que, apesar de legítimos, podem por em risco as metas de desenvolvimento e de redução da pobreza. Essas disputas dizem respeito tanto à eficácia desse instrumento quanto, em uma perspectiva mais ampla, à legitimidade da UE como ator do desenvolvimento.

Coerência das políticas no nexó comércio-desenvolvimento

A política de desenvolvimento da UE tem importantes instrumentos de comércio e a lógica de graduação também está presente na nova abordagem adotada em sua reforma e implementação, assumindo um relacionamento supostamente virtuoso entre livre comércio, desenvolvimento e redução da pobreza (Comissão Europeia, 2012). Em 2012, uma nova regulamentação para o Sistema Geral de Preferências (SGP) foi adotada. O SGP é o principal mecanismo europeu de acesso preferencial ao mercado para os países em desenvolvimento e entrou em vigor em 10 de janeiro de 2014. De modo a concentrar seus benefícios naqueles países considerados “mais necessitados”, os PRMS também foram graduados. Isso reduziu o número total de países beneficiários de 177 para 89 e, destes, os 49 menos desenvolvidos (LDC – least developed countries) se beneficiam de um esquema amplo de tudo menos armas (EBA – everything but arms). De modo significativo a lista de países graduados do SGP não coincide com a do novo DCI. Novamente, isso demonstra que a classificação por nível de renda não é uma forma confiável de conduzir as decisões de política de desenvolvimento. Na verdade, a graduação no SGP parece manifestar a visão defensiva ou protecionista da UE, ainda mais notável após a crise econômica, e ao mesmo tempo uma política comercial mais ofensiva com relação aos países emergentes.

Como sugerido por Stevens (2013), mudanças no SGP também parecem responder à intenção da UE de pressionar esses países a negociarem na Organização Mundial do Comércio (OMC) ou em direção a acordos recíprocos de livre comércio, deixando, assim, espaço para que Estados-membros busquem seus próprios interesses econômicos. Desta forma, a UE estaria tentando alcançar em outras áreas aquilo que não foi alcançado na Rodada de Doha da OMC; negociações que a UE, apesar de seu discurso multilateral, parece haver abandonado em favor de empreendimentos de comércio bilaterais, plurilaterais ou “mega-regionais”, como o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (ATP / Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) com os Estados Unidos. Estudos de impacto sobre este último em particular indicam que ele vai gerar uma difusão de comércio negativa para os países em desenvolvimento. Também vai impor regras e padrões de fato fora do marco multilateral da OMC em áreas como padrões ambientais e trabalhistas, propriedade intelectual e informações pessoais em ambiente digital,

compras governamentais ou controle de capital, levando a significativa erosão do espaço para a política de desenvolvimento tanto para países participantes quanto para terceiros países, com substancial efeito sobre as perspectivas de desenvolvimento dos parceiros da UE (Ferbeldmayr 2013, Rosales et al. 2013).

Finalmente, tanto a nova abordagem sobre comércio e desenvolvimento quanto o novo SGP não resolvem os profundos problemas de (in) coerência de políticas, como o relacionamento complexo entre comércio, meio ambiente e direitos humanos ou entre acordos de livre comércio e integração regional e, ao não abordar os efeitos da política agrícola comum, o obstáculo secular de barreiras não-tarifárias ou as significativas assimetrias que existem entre a UE e seus parceiros, o mandato da UE para negociar acordos de livre comércio fica restrito, conforme ilustrado pelas negociações comerciais de Doha, as negociações UE-Mercosul, estagnadas desde 1998 ou as negociações assimétricas entre a UE e os países andinos e centro-americanos. Também não estão sendo abordados os problemas que afetam as negociações comerciais com os países de África-Caribe-Pacífico (ACP) não cobertas pelo EBA com quem estão sendo negociados os Acordos de Parceria Econômica (EPAs – Economic Partnership Agreements) exigidos pelo Acordo de Cotonou de 2000 (Guerreiro 2014; European Think Tanks Group 2014). Depois de 15 anos, apenas dois EPA foram assinados, com o CARICOM e com a Comunidade de Estados da África Ocidental (ECOWAS – Community of West African States). A decisão da Comissão de abolir o livre acesso (duty-free access) ao mercado europeu para países não-parte do EBA ACP em outubro de 2014 e o anúncio do programa de desenvolvimento com 6,5 bilhões de euros para o período 2015-2019 contribuíram decisivamente para a assinatura do último. Sem essas medidas, a assinatura desse acordo teria sido difícil de entender, conforme a ampla rejeição africana à relação virtuosa entre comércio e desenvolvimento defendida pela Comissão e a falta de medidas compensatórias da UE para enfrentar as assimetrias que caracterizam seu relacionamento com os países da ACP.

CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS

Em política de desenvolvimento assim como em outras áreas de ação externa, a UE tem em jogo seus interesses, valores e identidade como ator global. Esse é um instrumento importante para as relações internacionais e tem contribuído amplamente para a percepção da UE como ator normativo no cenário

mundial, com significativa influência política e ética em comparação a outros países, em desenvolvimento e desenvolvidos, que são percebidos como sendo menos benignos. Portanto, mudanças nessa política revelam a capacidade da UE em se adaptar e responder aos desafios de um mundo de países emergentes, deslocamento de poder e riqueza que também envolve desafios transnacionais de desenvolvimento urgentes, segurança e sustentabilidade ambiental.

Este capítulo analisou como o deslocamento de poder na política mundial e a dinâmica da globalização alteraram o equilíbrio tradicional e as coalizões na governança global de desenvolvimento ao mesmo tempo em que abriu caminho a problemas transnacionais que exigem um reposicionamento dos atores, uma reflexão crítica de suas políticas e estratégias e novas regras e estruturas de governança.

Em face destes desafios, a UE está tentando atender as demandas da agenda de eficácia da ajuda, condicionada por obstáculos enraizados nos arranjos institucionais da UE de governança em múltiplos níveis, em pressões advindas de preferências nacionais de alguns Estados-membros, nas tendências visíveis em direção à renacionalização das agendas econômicas e em um conhecido problema de (in) coerência de políticas para o desenvolvimento, em particular, no nexo comércio-desenvolvimento, que enfraquecem a UE como ator e corroem sua legitimidade. A UE também tem buscado incluir os países emergentes e sua CSS no consenso internacional adotado nas Nações Unidas e na CAD/OCDE, com pouco êxito e uma atitude exigente com relação às falhas aparentes dessa nova forma de cooperação.

Mudanças no cenário de desenvolvimento podem ser vistas como um cenário de risco e de adversidade para a UE, mas também abrem oportunidades de mudança e, em particular, para que tanto a UE quanto os países emergentes tenham um papel de protagonismo. Os últimos, ao deixar para trás sua condição de beneficiários, têm, agora, mais capacidade de enfrentar por si mesmos, seus desafios de desenvolvimento e podem patrocinar iniciativas de CSS com outros países em desenvolvimento. Também enfrentam uma agenda de desenvolvimento mudada, mais envolvida em interdependências e riscos globais. Isso implica em maiores responsabilidades e interesses em jogo na governança do desenvolvimento global que não mais se ajustam aos discursos tradicionais de submissão e com o multilateralismo defensivo do Sul Global. Mas também desafiam a posição da UE, frequentemente baseada no paradigma tradicional de relacionamento norte-sul que não mais responde a essas mudanças. O

que deve ser evitado é o risco tanto da UE quanto dos países emergentes se entrincheirarem em discursos fechados e narrativas de autolegitimação que poderiam dificultar o diálogo e a deliberação necessários para seguir adiante em direção à nova governança multilateral do desenvolvimento global.

No centro de tudo isso está a definição das metas de desenvolvimento pós-2015. As Nações Unidas conseguiram atingir amplo consenso para uma estratégia de desenvolvimento de âmbito universal, com metas envolvendo tanto países desenvolvidos quanto países em desenvolvimento. Para ambos, o quadro pós-2015 é uma oportunidade para estabelecer uma nova “parceria global para o desenvolvimento” baseada em responsabilidades comuns, mas com diferentes capacidades e responsabilidades. A UE já adotou um arcabouço legal e político para o planejamento e orçamento do ciclo 2014-2020, abrangendo tanto a Agenda para Mudança quanto novos instrumentos financeiros. Esse quadro limita as margens da UE para adaptar suas políticas às novas metas de desenvolvimento globais. No entanto, entre 2015 e 2020, será necessário rever o modelo de relacionamento entre a UE e os países em desenvolvimento e, em particular, sua política de cooperação, devido a diversos motivos: primeiro, em 2016, a UE realizará a avaliação interina do quadro financeiro multianual 2014-2020, incluindo ações externas; em segundo lugar, a UE irá discutir e definir as prioridades e estratégias do próximo ciclo de planejamento 2021-2027 tanto para relações exteriores quanto para sua política de desenvolvimento de modo a incorporar completamente os compromissos dos ODS da ONU; e, em terceiro lugar, em 2020 irá expirar o Acordo de Cotonou que rege as relações com os parceiros do ACP e será um importante marco na redefinição das relações exteriores da UE e de suas políticas de cooperação. Em conjunto, isso definirá uma série de oportunidades de mudança que a UE deve buscar para se manter como ator relevante e legítimo no desenvolvimento global.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA · Professor titular da Universidade Complutense de Madrid, Espanha e pesquisador do Instituto Complutense de Estudos Internacionais (ICEI). sanahuja@cps.ucm.es. Para além da bibliografia, este capítulo se baseia em grande parte em entrevistas e workshops realizados entre 2013 e 2015 com autoridades da UE e de países em desenvolvimento assim como acadêmicos e representantes da sociedade civil e de organizações de negócios que, devido a questões de confidencialidade, não são mencionados. No entanto, o conteúdo e as conclusões são de responsabilidade única do autor.

REFERÊNCIAS

- BARBÉ, E.; HERRÁNZ, A. and NATORSKI, M. Model, player or instrument for global governance: metaphors in the discourse and practice of EU foreign policy. In: CARTA, C. and MORIN, J.F. *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis*. Farnham: Ashgate, 2014, p. 111-131
- BILAL, S. and KRÄTKE, F. (2014) Blending Loans and Grants for Development: An Effective Mix for the EU?. In: SHERRIFF, A. (ed.) *The European Union's International Cooperation. Recent Developments and Future Challenges*. Maastricht: ECDPM,, 2014, p. 8-24.
- BRETHERTON, Ch. and VOGLER, J. *The European Union as a global actor*. London: Routledge, 1999.
- CABRAL, Lidia (2014) The EU-Brazil Partnership on Development: A Lukewarm Affair. In: CASTILLEJO, C. (ed.) *New donors, new partners? EU strategic partnerships and development*. Madrid: Academia Press/FRIDE/Egmont, 2014, p. 15-24.
- CAPORASO, J. A. and JUPILLE, J. States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics. In: RHODES, C. (ed.) *The European Union in the World Community*. Boulder: Lynne Rienner, 1998, p. 213-229.
- CASTILLEJO, C. (ed.) *New donors, new partners? EU strategic partnerships and development*. Madrid: Academia Press/FRIDE/Egmont.
- CELAC. *Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo en la CELAC*, Document adopted in the 2nd meeting of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) working group about international cooperation, held in San José of Costa Rica at 29th and 30th July, 2014.
- COSTAFREDA, A. Nueva arquitectura para tiempos diferentes. Los resultados del HLF-4 de Busan. Barcelona: *Opini3n CIDOB* no. 13, 2011.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (Busan, 29 November – 1 December 2011)*. Council Conclusions, Brussels, November 14th, 2011.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council Conclusions on the EU common position for the First High Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation (Mexico City on 15-16 April 2014). Brussels, 17th march
- COX, R. W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. Millennium. *Journal of International Studies* 10(2), p. 162-175, 1981.
- DOMÍNGUEZ, R. y OLIVIÉ, I. Retos para la cooperación al desarrollo en el post-2015. *Estudios de Economía Aplicada* 32 (3), p. 995-1020, 2014.
- ESTEVEZ, P.; NEVES, F.; FERNANDES, A., NIV, A. *BRICS, cooperation for development and the Busan 4th High Level Forum on Aid Effectiveness*. Río de Janeiro: BRICS Policy Center, Research Group of Technical Cooperation and Science and Technology, 2011.
- EURODAD. *A dangerous blend? The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance*. Brussels: Eurodad, 2013.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy*. Brussels: 28.2.2007 COM(2007) 72 final.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Increasing the impact of EU Development Policy: An Agenda for Change*. Brussels: COM(2011) 637 Final, 13th October, 2011a.

EUROPEAN COMMISSION. *Global Europe: A New Approach to financing EU external action. Joint Communication to the European Parliament and the Council*. Bruselas, COM(2011) 865 final, 7 de diciembre, 2011b.

EUROPEAN COMMISSION. *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Brussels: memo/11/878, 7th December, 2011c.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Economic and Social Committee; Trade, Growth and Development; Tailoring Trade and Investment Policy for those Countries Most in Need*. Brussels, COM(2012) 22 final, 27th January.

EUROPEAN COMMISSION. *The Busan Commitments. An Analysis of EU Progress and Performance*. Brussels: European Commission, Devco, 2014a.

EUROPEAN COMMISSION. *Blending. European Union aid to catalyse investments*, Brussels: European Commission, Devco, 2014b.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *The European Union in a changing global environment: A more connected, contested and complex world*. Brussels: EEAS, 2015.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Report on the defining a new development cooperation with Latin America. Committee on Development. Rapporteur: Ricardo Cortés Lastra (2011/2286(INI))*, 4th May, 2012a.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Report on an Agenda for Change: the future of EU development policy. Committee on Development. Rapporteur: Charles Goerens (2012/2002(INI))*, 16th July, 2012b.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Financing For Development Post-2015: Improving The Contribution of Private Finance*, Brussels: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, April, 2014.

EUROPEAN UNION. *Joint declaration by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on the development policy of the European Union entitled "The European Consensus on Development"*. Official Journal C 46 of 24.2.2006.

EUROPEAN THINK TANKS GROUP. *Our Collective Interest- Why Europe need global solutions and global problems need European action*. ODI/FRIDE/ECDP/DIE, September, 2014.

FEJERSKOV, A. M. *European Union Development Cooperation in a Changing Global Context*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2013.

FERBELMAYR, G., HEYD, B. and LEHWALD, S. *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal? Vol. I. The Macroeconomic Effects*, Gütersloh.; Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project, 2013.

FURNESS, M. y NEGRE, M. *Can the EU help developing countries fight inequality?*. Bonn: German Development Institute (DIE), 2012.

GRAY, K., MURPHY, C. Introduction: Rising Powers and the Future of Global Governance. *Third World Quarterly*, 34 (2), p. 183-193, 2013.

GRIFFITH-JONES, S. A BRICS Development Bank: A Dream Coming True?. *UNCTAD Discussion papers*, no. 215, March, 2014.

GRIMM, Sven, GÄNZLE, Stefan and MAKHAN, Davina. 'The European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?' in Stefan Gänzle, Sven Grimm and Davina Makhan *The European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan), 2012, p. 1-14

GUERRERO, F. Las relaciones de la UE con el mundo en desarrollo. In: BARBÉ, E. (dir.) *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2014, p. 219-238.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE. Capital Flows to Emerging Market Economies. *IIF Research Note*, 7th October, 2013.

KITANO, N. and HARADA, Y. Estimating China's Foreign Aid 2001-2013. *JICA Research Institute Working paper*, no. 78, June, 2014.

KRÄTKE, F. From Purse to Policy to Practice – Six Initiatives to Future-proof EU Development Cooperation for 2014-2020 and Beyond?. In: SHERRIFF, A. (ed.) *The European Union's International Cooperation. Recent Developments and Future Challenges*. Maastricht, ECDPM, February, 2014, p. 55-68.

LAZAROU, E. *The Sixth EU-Brazil Summit: business beyond the usual?* Madrid: FRIDE, 2013.

MARTINIGUI, A. y YOUNGS, R. *Challenges for European Foreign Policy in 2012. What kind of geo-economic Europe?* Madrid: FRIDE, 2012.

MITTELMAN, J. H. *Global Bricolage: emerging market powers and polycentric governance*. *Third World Quarterly* 34(1), p. 23-37, 2013.

MORAZÁN, P.; KNOKE, I.; KNOBLAUCH, D. SCHÄFER, T. *The role of BRICS in the developing world*. Brussels: European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, 2012.

MURASE, N. and YANG, Y. BRICS philosophies for development financing and their implications for LICs". Washington: *IMF Working paper*, no. 12/74, March, 2012.

OCDE. *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD, 2011

OECD. *Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD, 2008.

OECD. *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*. Paris: OECD Development Centre, 2012.

OECD. *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD, 2015.

OECD-DAC. Peer Review of the European Union. Paris, 2012.

ORBIE, Jan. The EU's Role in Development: A Fully-Fledged Development Actor or Eclipsed by Superpower Temptations?. In: GÄNZLE, Stefan, GRIMM, Sven and MAKHAN, Davina. *The*

European Union and Global Development: An 'Enlightened Superpower' in the Making? (Basings-toke: Palgrave Macmillan), 2012. P. 17-36.

ORBIE, Jan and VERSLUYS, Helen. The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent?. In: ORBIE, Jan. *Europe's Global Role: External Policies of the European Union* (Aldershot: Ashgate), 2008, p. 67-90.

OXFAM. *The BRICS Development Bank. Why the World's Newest Bank Must Adopt a Pro-poor Agenda*. Oxford: Oxfam International, July, 2014.

PARK, K. New Development Partners and a Global Development Partnership. In: KHARAS, H.; MAKNO, K. and SUNG, W. (eds.) *Catalyzing Development: A New Vision for Aid*. Washington: Brookings Institution, 2011.

PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

QUADIR, F. Rising Donors in the New Narrative of 'South-South' Cooperation: What Prospects for Changing the Landscape of Development Assistance Programs?. *Third World Quarterly*, 34(2), p. 321-338, 2013.

ROSALES, O.; HERREROS, S.; FROHMANN, A., and GARCÍA-MILLÁN, T. (2013) *Las negociaciones megaregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial*, Santiago de Chile: CEPAL, serie comercio Internacional no. 121, LC/L.3710, December

SANAHUJA, J. A. Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. In: MESA, M. (coord.) *Guerra y conflictos en el siglo xxi: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*. Madrid: CEIPAZ, 2007. P. 71-101.

SANAHUJA, J. A. ¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea. In: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*. Bilbao: Universidad del País Vasco, 2008, p. 297-384.

SANAHUJA, J. A. and SCHÜNEMANN, J. (2012) "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", in: Sanahuja, J. A. (coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: ICEI/Editorial Complutense, pp 17-70

SANAHUJA, J. A. Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015, In: MESA, M. (coord.). *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*. Madrid: CEIPAZ, 2013a, p. 61-100.

SANAHUJA, J. A. Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, April, p. 27-54, 2013b.

SANAHUJA, J. A. (2015) Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. In: ARENAL, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* Madrid: Tecnos, 2015, p. 157-188.

SANAHUJA, J. A.; TEZANOS, S.; KERN, A.; and PERROTTA, D. *Beyond 2015: perspectives and proposals for development cooperation between the EU and Latin America and the Caribbean*. Hamburg: EU-LAC Foundation, September, 2015.

SCHULZ, N. Development Agencies in BRICS and Beyond: Experiences and Next Steps. *BRICS Monitor*, BRICS Policy Center, August, 2013.

SEERY, E., CAISTOR ARENDAR, A. *Even it up. Time to end extreme inequality*. Oxford: Oxfam International, October, 2014.

STEVENS, C. (2012) The proposed new GSP: turning away from multilateralism? In: Overseas Development Institute, *The Next Decade of EU Trade Policy: Confronting Global Challenges?*. London: Overseas Development Institute (ODI), 2012, p. 22-23.

STRANGE, A.; PARKS, B.; TIERNEY, M. J.; FUCHS, A.; DREHER, A; and RAMACHANDRAN, V. China's development finance to Africa. A media-based approach to data collection. Washington: *Center for Global Development Working Paper*, no. 323, 29th October, 2013.

STUENKEL, O. Institutionalizing South-South Cooperation: Towards a New Paradigm? Background Paper submitted to the High Level Panel of the Post-2015 Development Agenda, May, 2013.

SUMNER, A. and TEZANOS, S. How has the Developing World Changed since the Late 1990s? A Dynamic and Multifunctional Taxonomy of Developing Countries". Washington: Center for Global Development Working Paper, no. 375, 2014.

THE ECONOMIST. Economic convergence: the headwinds returns. 13th September, 2014.

TOKATLIAN, J. G. Westphalia to Southphalia", *Open Democracy*, November 5th, 2014. Available at <https://www.opendemocracy.net/juan-gabriel-tokatlian/westphalia-to-southphalia>

Tovar, C., Hernández, G., Sandell, T., and Palomo, L. (eds.). *Nuevas estrategias de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: La facilidad de inversión LAIF*. Brussels: ALOP, 2013.

UNDP. *The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*. New York: United Nations Development Programme, 2013.

UNITED NATIONS. *Development Cooperation: maximizing Results for the MDGs*. International Development Cooperation Report. New York: United Nations, DESA ST/ESA/326, 2010.

VAN ROMPAEY, K. De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo. *Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan*, Montevideo: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, March, 2012.

WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs* 84 (6), p. 1-18, 2008.