

La futura política de cooperación al desarrollo de la UE se aleja de un enfoque basado en los derechos humanos y las personas.

Contribución inicial de ALOP al debate sobre la política de cooperación al desarrollo de la UE.

Enero de 2011

Este documento se presenta a la Comisión Europea como contribución general e inicial de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción del Desarrollo (ALOP) al debate sobre la futura política de cooperación al desarrollo de la UE. La consulta lanzada por la Comisión Europea con el Libro Verde: *Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE* abre este debate, hacia el cual seguiremos contribuyendo y construyendo nuestros aportes desde ALOP.

La presente contribución esta centrada en dos de los objetivos principales planteados en el Libro Verde: cómo garantizar un gran impacto a la política de desarrollo de la UE y cómo facilitar un crecimiento mayor y más integrador en los países en desarrollo.

Con el Libro Verde la Comisión Europea (CE) lanza un debate sobre el futuro de la política de cooperación al desarrollo de la UE con la perspectiva de presentar, en la segunda mitad de 2011, propuestas relativas a la modernización de la política europea de cooperación al desarrollo. Es claro que los cambios que han sucedido en el mundo en los últimos años, las evidentes crisis en varios sectores, así como los avances y retrocesos en la agenda internacional de la cooperación al desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, plantean la necesidad de reflexionar y revisar las políticas actuales de la UE relativas al desarrollo. Saludamos por lo tanto esta iniciativa y el esfuerzo de la CE, reconociendo la importancia y la necesidad de llevar a cabo una revisión y desarrollar enfoques innovadores para la política de cooperación al desarrollo de la UE. La crisis global, que no sólo ha sido una crisis del sistema financiero y económico mundial si no se extiende a otras dimensiones como la crisis climática, la crisis energética y la crisis alimentaria, exigen ineludiblemente una reflexión, una revisión y una nueva aproximación conjunta a la problemática del desarrollo y de la cooperación.

La idea presentada por la Comisión Europea sobre una “*política de desarrollo de gran impacto*” esta relacionada con la agenda de la eficacia de la ayuda y el enfoque basado en resultados que en los últimos años han marcado el debate internacional sobre la cooperación al desarrollo. Este marco conceptual asume que existe un consenso respecto a los resultados buscados, o sea, “el desarrollo”, y por lo tanto se enfoca en la eficacia de la ayuda y su impacto, donde es “la ayuda” el centro del debate y no “el desarrollo”.

Para ALOP y un gran número de organizaciones de la sociedad civil latinoamericana es claro que para hablar de eficacia y de impacto, es necesario primero tener claridad y

consenso sobre el concepto de “desarrollo”, pues en la actualidad el concepto tradicional de desarrollo y sus formas de concreción están profundamente cuestionados. Por lo tanto es preciso promover una reflexión amplia y a diversos niveles sobre el concepto y modelo de desarrollo actual y el deseado, en tanto construcción colectiva de la sociedad. Desde hace un tiempo en América Latina vienen emergiendo nuevos paradigmas afincados en los derechos humanos y los derechos de la naturaleza, la sostenibilidad, la equidad, y en la sabiduría ancestral de nuestros pueblos; por ejemplo se habla de *sumak kawsay* o “buen vivir”.¹ **Animamos a la Comisión Europea para que en el contexto del debate sobre la futura política de cooperación al desarrollo de la UE se emprenda una reflexión amplia y profunda sobre “el desarrollo” y el modelo de desarrollo actual.** Reflexión que no solo atañe a los llamados países en desarrollo si no a la humanidad en su conjunto.

Consideramos que el Libro Verde no ofrece claridad ni coherencia respecto a cuál debe ser objetivo principal de la política de cooperación al desarrollo de la UE. En la introducción del documento se reconoce el objetivo principal definido en el Tratado de Lisboa de “*reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza*”, pero el Libro Verde recurrentemente parece poner el crecimiento económico como la meta, el cual llevaría a la reducción de la pobreza. En diversos apartes del Libro Verde se entremezclan objetivos, valores e intereses, haciendo confusas las prioridades planteadas. Esta propuesta de la CE parece enmarcar la política de cooperación al desarrollo de la UE en el abanico de instrumentos para enfrentar la crisis (económica y financiera, pero también de proyecto político y de valores) que atraviesa la UE. En un panorama de incertidumbre y aparente escasez de alternativas, la solución propuesta es aferrarse aún más a un modelo en crisis: plantear el crecimiento económico como objetivo que conducirá al desarrollo, y promover la iniciativa privada como el mecanismo ideal. Esta propuesta y estrategia genera cuestionamientos de fondo que elaboramos a continuación.

1. Crecimiento = Desarrollo: una ecuación desvirtuada por la evidencia

Las ideas presentadas por la CE en el Libro Verde, así como algunos de sus programas actuales de cooperación con América Latina, apuntan hacia una política de cooperación al desarrollo de la UE que se aleja aún más de un enfoque basado en los derechos humanos y las personas para concentrarse en un enfoque orientado hacia el crecimiento económico y los negocios (derechos corporativos)².

La propuesta central de la CE es que la cooperación para el desarrollo de la UE debe estar enfocada en facilitar un mayor crecimiento en los países al desarrollo. Se utiliza el término “crecimiento integrador” y crecimiento orientado al desarrollo humano, pero no se dota de contenido este concepto ni se proponen medidas concretas para asegurar que el crecimiento beneficie a los pobres y excluidos. Es más bien el concepto tradicional de

¹ Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC “*Consultas nacionales a OSC América Latina y el Caribe: Síntesis de Conclusiones y Debates*”. Septiembre de 2010. [Consultar aquí](#).

² El Libro Verde contiene cerca de 60 referencias a crecimiento económico y negocios, y tan solo unas 6 referencias relativas a derechos humanos.

crecimiento económico el que permea el documento junto con la importancia de establecer un entorno favorable a los negocios y la inversión.

El argumento de la CE reposa sobre la lógica o teoría del derrame: el crecimiento económico llevará a la reducción de pobreza y la desigualdad. Esta lógica fue fundamental en la estrategia económica de la década del 90, pero la historia ha demostrado que no ha sido muy exitosa en reducir la pobreza y si ha aumentado las desigualdades. Resulta sorprendente que la Comisión Europea no base sus afirmaciones y propuestas en evidencia y bases sólidas que, al menos, tengan en cuenta y deriven lecciones de la experiencia en las pasadas décadas con la implementación de políticas orientadas a generar crecimiento económico y el limitado impacto que éste ha tenido en la reducción de la pobreza y las desigualdades. La evidencia, la investigación y el análisis existe y está disponible, así como la realidad: **un mayor crecimiento económico per se no reduce la pobreza y no conduce al desarrollo**. En la ausencia de programas sociales efectivos, un alto crecimiento económico no genera un desarrollo real³.

Más preocupante aún este énfasis en el crecimiento si se tiene en cuenta que la investigación académica actual sobre el impacto de la ayuda en el crecimiento se debate entre la teoría de que la ayuda no tiene ningún impacto sistemático en el crecimiento (Rajan y Subramanian, 2008⁴) y que la ayuda tiene un impacto positivo en el crecimiento solo en el largo plazo (Arndt, Jones y Tarp, 2010⁵).

El crecimiento económico es importante y debe ser uno de los elementos esenciales en el marco de una estrategia de desarrollo que incorpore otros aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y medioambientales, que esté basada en los derechos humanos y orientada a mejorar el bienestar de las personas. La pobreza no es un problema solo de falta de ingresos y recursos, la pobreza es multidimensional y compleja, por lo tanto las estrategias para luchar contra la pobreza deben abarcar igualmente un amplio espectro las políticas en un marco de coherencia. El Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005 enfatiza esta visión fundamental, la cual se diluye bastante en el Libro Verde de 2010.

2. Estrategias conjuntas de crecimiento integrador... para el sector privado?

La propuesta del Libro Verde es que la UE debe estudiar la creación de nuevas *estrategias conjuntas de crecimiento integrador* en asociación con los países en desarrollo y también involucrando actores del sector privado. Estas estrategias pueden basarse en prioridades como:

³ Por tan solo nombrar unos ejemplos, están los trabajos de importantes economistas como Joseph Stiglitz, Dani Rodrik, Jeffrey Sachs, José Antonio Ocampo y Manfred Max-Neef.

⁴ Rajan, Raghuram G.; Subramanian, Arvind (2008) "Aid and Growth/ What Does the Cross-Country Evidence Really Show?", *The Review of Economics and Statistics*: Vol.40, No. 4, Pg. 643 -665.

⁵ Este trabajo contiene también una sintética revisión de la evolución del debate académico económico sobre la relación entre ayuda y crecimiento:
Arndt, Channing; Jones, Sam; Tarp, Finn (2010) "Aid, Growth and Development: Have We Come Full Circle?", *Journal of Globalization and Development*: Vol 1, Issue 2, Article 5.

- *Fomento de inversiones productivas y sostenibles*: ayuda que movilice inversiones en infraestructura y financiación de riesgos compartidos.
- *Acceso a capital y crédito*: por ejemplo con la creación de fondos gestionados conjuntamente por la UE, bancos de desarrollo europeos e instituciones financieras para fomentar las inversiones privadas (nacionales o extranjeras).
- *Marco jurídico y normativo*: apoyar reformas que faciliten la creación de empresas e incluyan la protección de las inversiones.
- *Innovación*: cooperación y capacitación científica y tecnológica, inversión en conocimiento, aplicación y protección de los derechos de propiedad intelectual.
- *Trabajo digno y protección social*: necesario un programa integrado de empleo y crecimiento integrador centrado en capacidades, productividad y un entorno normativo que favorezca los negocios. Se menciona el ejemplo de la cohesión social en la cooperación de la UE con América Latina como elemento clave del crecimiento integrador.

El documento menciona que en todos estos campos el respeto a los derechos humanos y los estándares sociales y medioambientales deben garantizarse haciendo referencia a pactos, convenios y directrices internacionales. Menciona que estas iniciativas deben complementar, sin sustituir, los esfuerzos para potenciar el entorno empresarial a nivel nacional y subsanar las deficiencias regulatorias y de aplicación de las normas.

Las cinco prioridades propuestas por la CE para estas *estrategias* ya están siendo implementadas en la cooperación al desarrollo de la UE con los países de América Latina (AL). En 2010 la CE creó la **Facilidad Inversión en América Latina (LAIF)** que se orienta a las dos primeras prioridades. Los proyectos a los cuales LAIF contribuye están apenas iniciándose por lo tanto aún no se pueden derivar lecciones de estos⁶. Una tercera parte de los recursos de cooperación de la UE para los países y regiones de AL en el periodo 2007- 2013 esta destinada a apoyar el crecimiento económico, el sector privado, el comercio y las reformas de marcos jurídicos y normativos, así como el fomento de la innovación.

Finalmente, la **cohesión social**, asumida desde hace casi una década como prioridad política de las relaciones entre la UE y AL, representa el 40% del presupuesto de cooperación de la UE para AL para el período 2007- 2013. El concepto de cohesión social en la cooperación al desarrollo de la UE es muy amplio, no incluye criterios claros y abarca una gran variedad de programas y proyectos implementados bajo el objetivo de promover cohesión social. El principal programa a nivel regional, EUROsociAL es un programa de cooperación técnica para el intercambio de experiencias entre las administraciones públicas, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional de gestión en políticas públicas. En las estrategias de cooperación nacionales de la UE con los países de AL, encontramos programas muy diversos bajo el sector “cohesión social”. Por nombrar algunos ejemplos: programas directamente enfocados en la lucha contra la pobreza y las desigualdades (El Salvador, Ecuador y Paraguay), otros orientados a promover el diálogo político (México y Chile), apoyo a la elaboración e implementación

⁶ Consultar el Brief elaborado por ALOP sobre LAIF en: http://www.observatoriouel-alop.eu/wcm/dmdocuments/Brief12_LAIF_Ago2010.doc

de políticas estatales de justicia y seguridad (Guatemala), apoyo a la modernización del Estado, estudios, cursos, seminarios, etc.... (Costa Rica, Panamá, Venezuela).

Las *estrategias conjuntas de crecimiento integrador* que propone la CE están fuertemente orientadas a la promoción y generación de condiciones para fomentar la inversión privada y un entorno favorable a la actividad empresarial, donde **los derechos humanos pasan a un segundo plano y se deben garantizar siempre y cuando sean complementarios al objetivo de crecimiento económico.**

La inversión, el sector privado y la actividad empresarial son un componente muy importante para el desarrollo, siempre y cuando se promuevan en un marco de respeto por los derechos humanos y se cuente con los mecanismos y reglamentaciones adecuadas para asegurar que realmente contribuyan con un desarrollo humano y sostenible. El Libro Verde no presenta un análisis respecto a las condiciones bajo las cuales el sector privado puede generar impactos positivos en el desarrollo, ni tampoco reconoce que este enfoque implica una serie de riesgos como se ha evidenciado en el pasado donde las inversiones privadas no han tenido impactos positivos en la reducción de la pobreza y las desigualdades. Si la CE decide asumir este enfoque, mínimamente deberá realizar estudios y evaluaciones independientes y participativas previas a la implementación de cualquier programa o proyecto de apoyo al sector privado respecto a sus posibles impactos económicos, sociales y ambientales, y establecer mecanismos adecuados de monitoreo. Pero la experiencia hasta el momento, por ejemplo en la implementación de LAIF, muestra que estos estudios y evaluaciones no se prevén, o por lo menos no son un requerimiento explícito para los proyectos financiados por la CE.

3. Gobernanza, ayuda condicionada e incoherencia

También resulta preocupante la insistencia del Libro Verde en apoyar reformas para establecer un marco normativo y jurídico, en los países en desarrollo, favorable al sector privado y a la protección de la inversión. Se habla de **buena gobernanza**, haciendo mención a la democracia, respecto a los derechos humanos y el Estado de derecho, transparencia y participación, pero se menciona que *“debe hacerse hincapié en la capacidad normativa de los gobiernos para establecer un entorno favorable a los negocios...”*. Y se pregunta sobre la mejor manera de utilizar la ayuda para fomentar la gobernanza, proponiendo *nuevos enfoques que ofrezcan incentivos para reformas y para movilizar recursos internos*. No plantea esto un retorno a la ayuda condicionada?

El tipo de reformas normativas que la CE pretende promover ya se están promoviendo en varios países de América Latina con la cooperación al desarrollo y otros mecanismos. Son reformas que en su mayoría están encaminadas a crear un clima de negocios propicio, en línea con la política e intereses comerciales de la UE, en beneficio de la inversión extranjera y en detrimento tanto del sector privado doméstico como del espacio político de los Estados para regular y orientar las inversiones hacia el logro de sus propias metas de desarrollo.

La experiencia de AL en la implementación de las políticas derivadas del llamado Consenso de Washington que aunque generaron crecimiento económico han tenido impactos negativos⁷ en la mayoría de los países en términos de aumento de la desigualdad, reducción y limitación del espacio político del Estado, inestabilidad financiera, corrupción, y otros, debería ser tomada en cuenta por la CE para sus futuras propuestas respecto a la política de cooperación para el desarrollo de la UE.

El Libro Verde recuerda que la **coherencia de políticas para el desarrollo** (CPD) es un requisito jurídico de la UE con arreglo al Tratado de Lisboa, lo cual significa que en la aplicación de políticas en áreas de comercio, pesca, agricultura, migración, cambio climático, energía, y otras, la UE tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo. Aunque la Comisión Europea tiene un programa de trabajo relativo a la CPD se plantea el desafío de usar este plan de manera más proactiva y previo a la preparación de nuevas iniciativas. Así como el reto de desarrollar más los enfoques para evaluar el impacto concreto de las políticas de la UE en los objetivos de desarrollo.

Sobre esto último cabe preguntarse por la relevancia y pertinencia de, por ejemplo, los Estudios de Impacto sobre la Sostenibilidad de los acuerdos comerciales negociados por la UE con las países y regiones de América Latina. Primero, en cuanto al alcance y contenidos de estos estudios, que no abordan comprensivamente los impactos sobre el desarrollo e incluso abordan la CPD en sentido opuesto: utilizar la cooperación al desarrollo de la UE para apoyar e impulsar los objetivos de la política comercial. Segundo, los estudios en la mayoría de los casos han sido elaborados cuando ya las negociaciones estaban en su etapa final o incluso cuando ya habían terminado (caso del acuerdo UE-Chile), por lo tanto no tienen pertinencia en el proceso de decisión.

La CE presenta, desde la experiencia de la UE, la **integración regional** como motor del crecimiento y el desarrollo, y el Libro Verde pregunta cómo se puede aprovechar mejor la experiencia de la UE en las regiones que desean reforzar su integración?

Las iniciativas y procesos de integración regional en América Latina son diversos y algunos de larga trayectoria. Así mismo, el apoyo político y la cooperación que la UE ha brindado a estos procesos han sido importantes y en general han permitido construir y mantener las bases institucionales de la integración y avanzar en ciertas áreas, especialmente en la dimensión económica. Sin embargo, es crucial que la UE entienda que el modelo y la experiencia de la UE no puede ser “exportada” o replicada en AL. Es necesario tomar en cuenta las circunstancias particulares actuales e históricas de AL, así como el contexto global actual, para desarrollar procesos y mecanismos de integración adaptados a estas circunstancias y orientados hacia el logro de los objetivos que los países de AL definan autónomamente.

Adicionalmente, es necesario que el apoyo de la UE a la integración regional se de en el marco de la coherencia de políticas para el desarrollo. Por ejemplo, y especialmente, la coherencia de las políticas comerciales de la UE con los objetivos de desarrollo. El Libro

⁷ Estos impactos han sido estudiados y están ampliamente documentados en variedad de estudios e investigaciones.

Verde afirma que “*la UE ha comprobado que la clave del crecimiento y el desarrollo comienza por un mercado regional integrado y vibrante*” y reconoce el problema que la mayor parte del comercio de los países africanos (y latinoamericanos) se produce fuera de sus respectivas regiones. Sin embargo, la UE se ha embarcado en la negociación de acuerdos comerciales bajo lo cuales exige a los países de AL y África que liberalicen sus mercados en condiciones que limitan las posibilidades de aumentar el comercio intra-regional, ascender en la escala de valor y refuerzan una matriz económica primario-exportadora. Exigencia (y receta) que tampoco es coherente con la propia historia del desarrollo en Europa, donde la protección de los mercados fue clave para fortalecer el mercado interno, desarrollar la productividad y agregar valor.

4. Diferenciación y nuevos enfoques

Otro aspecto del Libro Verde que es muy relevante desde la perspectiva latinoamericana es el planteamiento de **diferenciación entre países y regiones que lleven a desarrollar nuevos enfoques de cooperación**. Este planteamiento de la CE se refiere a que en los “*países que están embarcándose en políticas potenciadoras del crecimiento*” la cooperación orientada al crecimiento sería más adecuada, mientras que en los “*países más necesitados situados en un ciclo de conflictos o en situación frágil*” la UE continuaría con los instrumentos de cooperación más tradicionales y enfocados en la buena gobernanza y la reducción de la pobreza.

La CE no especifica cuales serían los criterios concretos bajo los cuales se haría esta diferenciación entre países, pero siguiendo la lógica y el razonamiento central del Libro Verde así como los debates actuales en la UE respecto al tema, esta diferenciación estaría fundamentalmente regida por el criterio de la renta (o ingreso) y las clasificaciones elaboradas por el Banco Mundial. Básicamente, entre países de ingreso bajo y países de ingreso medio.

Es importante que la CE reconozca que las estrategias y recetas universales no son adecuadas y que la situación actual, el contexto y la historia de cada país son muy importantes como parte de los elementos a tener en cuenta para definir la orientación y modalidad de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, una diferenciación tan simple e uniforme como la planteada en el Libro Verde sería contraproducente. La historia nos ha demostrado que no existen caminos ni fórmulas únicas para el desarrollo, la mayoría de sociedades y economías desarrolladas han seguido senderos diferentes basados en la especificidad doméstica y en decisiones soberanas.

Una diferenciación entre países de renta baja y países de renta media para tomar decisiones relativas a la cooperación al desarrollo, cuyo objetivo principal debiera ser la erradicación de la pobreza, es aún más problemática si se tienen en cuenta los resultados de recientes investigaciones que estiman que **hoy en día aproximadamente tres cuartas partes de los pobres (cerca de mil millones de personas) viven en países de renta**

media⁸. La investigación también revela un dato muy interesante y es que en 1990 se estimaba que un 93% de los pobres vivían en países de renta baja y un 7% en países de renta media. Esta relación pasa a ser en 2007-8 de 28% de los pobres viviendo en países de renta baja y 72% en países de renta media Si bien el número de países de renta baja se redujo un poco, pasando de 58 en 1993 a 43 en 2008, el número de países de renta media se mantuvo prácticamente igual (103 en 1993 y 101 en 2008). Estos datos desafían no solo las propuestas de diferenciación de la CE, sino la misma prioridad que propone darle al crecimiento económico como motor del desarrollo y de la reducción de la pobreza.

⁸ Sumner, Andy (2010) “Global Poverty and the new Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World’s Poor Live in Middle-Income Countries?”, Working Paper, Sept. 2010, Institute of Development Studies.