

## **LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: UNA AGENDA COMPARTIDA PARA MOMENTOS DIFÍCILES**

**Gustavo Palomares**

Presidente del Instituto de Altos Estudios Europeos (IAEE).  
Catedrático Europeo en Políticas y Cooperación de la UE  
en la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED)

El escenario presente y futuro que se dibuja para la relación entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL), y para todos los actores y dinámicas del sistema internacional, ha sido especialmente complicado desde el momento en el que las *torres gemelas* del imperio financiero, Lehman Brothers y Merrill Lynch, cayeron derribadas en 2008 —por cierto también en septiembre— por unas *hipotecas basura* que habían hecho las delicias de un sistema económico convencido de que la especulación era la base de la riqueza fácil y rápida de las instituciones financieras al uso.

Sin embargo esta crisis, que se califica mundial sin serlo, ha afectado a ambos socios en esta relación de forma muy desigual. Para AL la crisis económica ha sido menos grave que en otras regiones y ha provocado un aumento del desempleo mucho menor de lo que se había previsto, con perspectivas de crecimiento a corto plazo (2011-2012) de alrededor del 4,5%. Por el contrario, Europa está abocada a sufrir el momento más complicado desde la II Guerra Mundial: una crisis económica y financiera golpea fuertemente la zona euro y hace tambalear el proceso de integración e; incluso, los valores más profundos de los sistemas democráticos y de sus Estados de bienestar social; y con unos niveles de desempleo próximos al período de entreguerras que auguran —según las previsiones de la OCDE y del Banco Mundial— una probable “década perdida” para el viejo continente. Ante esta situación, algunos analistas, encontrando numerosas similitudes con las dinámicas que devastaron el continente americano en los años ochenta, hablan ya de la *latinoamericanización* de la Unión Europea.

Las preguntas, fruto de las sospechas y del enfado compartido en este momento crítico por gran parte de la comunidad internacional, son: ¿será la Ayuda Oficial al Desarrollo una de las *facturas* que tendrán que pagar los Estados occidentales en plena crisis en sus políticas de ajuste interno? Y en relación con ésta: ¿Cuál será el reparto del recorte entre cooperación al desarrollo y la ayuda de emergencia? También esta otra: ¿la ayuda no oficial al desarrollo podrá compensar el previsible ajuste que realicen gobiernos centrales y descentralizados en sus partidas destinadas a este ámbito? En conclusión ¿será la población víctima de las dinámicas terribles que asolan el planeta —como ya lo es la ciudadanía más vulnerable de los Estados en crisis— la que tendrá que pagar las consecuencias de una crisis provocada por los principales valedores de esta fase de *barra libre* en la globalización especulativa, y a éstos les saldrá no solo gratis sino muy rentable semejante *operación*?

Los primeros datos referidos a los presupuestos presentados por la Comisión Europea para 2012, así como los primeros ajustes realizados por algunos Estados acosados por los denominados “mercados” y bajo vigilancia por el Banco Central Europeo, el FMI y el núcleo duro del euro, no dejan lugar a dudas. Veamos algunos ejemplos cercanos: en España, el Plan Anual de Cooperación Internacional 2011, aprobado el 4 de marzo del mismo año por el Consejo de Ministros, no solo contempla una disminución de 1.031 millones de euros con respecto a 2010, sino que además reduce el peso —tanto absoluto como relativo, en el conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo española— de sectores sociales como la educación, la sanidad o la salud sexual y reproductiva. Mientras estos servicios, esenciales en un momento de crisis como el actual, ven reducidos sus recursos, otros, como los financieros y bancarios, aumentan su peso del 4,23% al 7,60%.

En el conjunto de la Unión, el muy reciente *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo* (ICD)<sup>1</sup>, había sido un logro histórico al reunir los distintos instrumentos geográficos y temáticos en uno único, mejorando de forma sustancial el

---

<sup>1</sup> El nuevo Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo se estableció el 18 de diciembre de 2006 mediante un reglamento de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. El ICD reemplaza a 13 reglamentos anteriores (geográficos y temáticos) bajo los cuales se implementaba hasta 2007 la cooperación de la UE.  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l\\_378/l\\_37820061227es00410071.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2006/l_378/l_37820061227es00410071.pdf)

anterior marco de la cooperación al desarrollo de la Comunidad. Sin embargo, los presupuestos para 2012, presentados por la Comisión Europea, a pesar de verse incrementados en su conjunto en un 2,9 %, han supuesto la reducción del *Instrumento de Cooperación al Desarrollo* en 70,7 millones de euros y en 24,9 millones el de cooperación entre la UE y los países industrializados.

Es claro que conforme a las propuestas presupuestarias relativas a sus instrumentos de política exterior para el periodo 2014-2020 dejará fuera de los fondos de cooperación a 11 países latinoamericanos que en la actualidad los reciben. Como señala el informe: “... los países que puedan generar recursos suficientes para garantizar su propio desarrollo ya no recibirán subvenciones bilaterales y se beneficiarán de nuevas formas de asociación; seguirán recibiendo fondos a través de los programas temáticos y regionales”<sup>2</sup>.

Según Lewandowski, el Comisario encargado, *la Comisión tiene que plantearse si todo el dinero que se asigna a determinados Instrumentos aporta una ventaja real al conjunto de Europa*. Unas afirmaciones que tienen un especial significado si se valora paralelamente los efectos que estos recortes puedan tener en el nuevo *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo* (ICD) que, en su primer título, fija el ámbito de aplicación, los objetivos y principios generales de la cooperación, entre los cuales se resalta:

- El objetivo primordial de erradicar la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, mediante la prosecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho.
- Las actividades de cooperación financiadas deben cumplir con los criterios de la asistencia oficial al desarrollo definidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.
- Prioridad en la asignación a los países menos desarrollados y de renta baja.
- Fomentar un proceso de desarrollo que el país socio dirija y haya hecho suyo.
- Coordinación y armonización de la ayuda.

---

<sup>2</sup> Véase en [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial\\_framework\\_news\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_es.htm)

Por otro lado, el ICD estipula en su segundo título que los programas temáticos estarán subordinados a los programas geográficos y tratarán un tema o un ámbito específico que afecte a un conjunto de países socios no determinados por criterios geográficos, o cubrirán actividades de cooperación dirigidas a distintas regiones o grupos de países socios, o una actuación internacional sin base geográfica específica. Se definen cinco programas temáticos: invertir en los ciudadanos (condiciones de vida y pobreza); medio ambiente y gestión sostenible de los recursos; agentes no estatales y autoridades locales; seguridad alimentaria; y migración y asilo.

La pregunta parece clara: ¿cómo se verán afectados estos objetivos y estas áreas por la falta de impulso financiero y por la ya declarada falta de voluntad institucional?

Una situación de clara limitación o de previsible retraimiento en el ámbito cuantitativo podría no obstante compensarse con una mejora cualitativa de los instrumentos en la cooperación, haciendo una apuesta firme en aquellos puntos más próximos a la “ecuación social” dentro del denominado “diálogo político” birregional, para establecer una agenda común para estos tiempos difíciles.

En consonancia con estas líneas temáticas y con la mejora de los instrumentos y herramientas compensadores de los recortes financieros, propongo una mejora en la calidad de nuestra cooperación. Para ello, es imprescindible atender los siguientes ámbitos que reflejan la situación particular de la región y continúan siendo un verdadero “programa de gobierno” para esta deseada *Alianza Estratégica*:

- Fomentar la cohesión social, lo cual supone combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Prestando atención particular a las políticas fiscales y de bienestar social, a la mejora de los servicios sociales básicos, la inversión productiva, las políticas de lucha contra la discriminación y contra la producción, consumo y tráfico de estupefacientes.
- Favorecer la integración regional, incluido el apoyo a la interconexión de las redes de infraestructuras.
- Apoyar el refuerzo del buen gobierno y de las instituciones públicas, y de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos del niño y de los pueblos indígenas.

- Apoyar la creación de una zona común UE-América Latina de enseñanza superior.
- Fomentar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones con atención particular a la protección de los bosques y a la biodiversidad.

Esta propuesta de avance cualitativo, es coherente con los logros significativos derivados de la VI Cumbre entre ambas regiones llevada a cabo en Madrid los días 16 y 19 de mayo de 2010, bajo Presidencia española de la UE<sup>3</sup>, y puede ser un punto clave para que en la VII Cumbre, prevista inicialmente para celebrarse en Santiago de Chile en junio del 2012, pueda concretarse una verdadera *Agenda Global UE-AL*. Una estrategia para enriquecer cualitativamente el diálogo político birregional y, sobre todo, de ambos actores con el resto y con los principales problemas del sistema internacional.

Todos los actores, también la Unión Europea y los distintos sistemas de integración en América Latina —de forma directa los primeros e indirecta los segundos—, se encuentran trabajando en esa Agenda 2020-2030. Dentro de ella, deben ocupar un lugar central las vías de salida de la crisis, la necesidad de estructurar una controlada arquitectura financiera que tenga una influencia decisiva en una mejor regulación de los mercados; tarea frustrada tras varios intentos por parte del G-20. De ello, de forma reservada, ya hablaron los Jefes de Estado y de Gobierno latinoamericanos y europeos en Madrid.

Cualquier agenda de futuro que se precie —especialmente la de UE y AL— debe partir de un presupuesto: el progresivo desplazamiento del centro de gravedad económico y demográfico del espacio occidental al espacio de Asia-Pacífico —y con él el de los valores—, lo que dificultará el coliderazgo que venían ejerciendo Estados Unidos y la UE en las organizaciones y políticas multilaterales y su efecto en América Latina. El declive relativo del peso específico de europeos y estadounidenses en la economía internacional se suma al de sus aliados tradicionales: se prevé que en 2050 el

---

<sup>3</sup> La VI Cumbre finalizó con una Declaración y un Plan de Acción destinado a dar seguimiento al proceso birregional en 6 áreas.

PIB de las 7 economías emergentes: China, India, Brasil, Rusia, Indonesia, México y Turquía será un 25% superior al de Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido, Francia y Canadá.

La comunidad de intereses dentro de esta “Asociación para afrontar la Agenda Global” justificaría elaborar estrategias concertadas para hacer frente y dirigir las, en lo posible, a las causas de los problemas para que contribuyan a prevenir los riesgos y problemas en el futuro inmediato y en el horizonte 2030. Una Unión Europea y una América Latina corresponsables en la solución de los problemas graves que afectan a la humanidad deberían tender puentes para superar las múltiples facturas sociales que actualmente están pendientes y articular respuestas conjuntas a los problemas que los originan. En un entorno en rápida transformación, en el que constantemente aparecen problemas derivados de nuevas formas de exclusión, se requiere un esfuerzo internacional concertado para ir dando respuestas concretas a los mismos a partir de una visión de conjunto, capaz de contemplar las raíces de los problemas en su contexto general. La UE y AL no pueden solucionar todos los problemas, deben coliderar su resolución junto a otros actores internacionales.

En un mundo interdependiente, los problemas que afectan a los sectores menos desarrollados de la sociedad mundial también acaban afectando a los más favorecidos. Estos problemas que alcanzan al Sur pero también al Norte, aunque sus efectos se manifiesten de distinto modo en cada lugar, están aumentando progresivamente. Puede señalarse, como ejemplo, la pobreza con todas las secuelas que trae consigo vinculadas con el deterioro del medio ambiente que afecta a su vez a los países desarrollados, con el crecimiento desordenado de la población mundial y los desequilibrios demográficos que ello provoca, con epidemias generalizadas que amenazan también a la salud de los países ricos, con las crecientes presiones migratorias sobre el Norte.

Una “Agenda Común” supone afrontar de común acuerdo y coordinación la respuesta a los grandes desastres humanitarios: la crisis alimentaria en África y los conflictos en países como Somalia, Chad, Sudán y Angola, por no hablar de los problemas del desplazamiento derivado de los conflictos armados, como es el caso de Colombia, y el probablemente más grave, fruto de las desigualdades en uno y otro lado del Atlántico con grandes bolsas de pobreza dentro de nuestras ciudades, así como

---

también fuera de ambas regiones en áreas de especial atención para latinoamericanos y europeos.

Otros problemas asociados con el cambio climático, con desastres naturales o debidos a la mano del hombre y que causan desastres naturales, humanos o económicos de graves proporciones obligan a ambos socios a complementar los sistemas existentes de protección civil, prestando garantías complementarias a los ciudadanos de la UE y de terceros países a los que se puede ayudar en caso de emergencia. Una buena prueba de esta coordinación fue la Cumbre de Cancún sobre Cambio Climático de diciembre de 2010, que se cerró con un acuerdo de mínimos.

Éste es el escenario internacional que tienen por delante la Unión Europea, América Latina y las instituciones implicadas con las relaciones internacionales en el horizonte del 2030: buscar con imaginación nuevas soluciones y encontrar nuevos instrumentos para afrontar en estos momentos de crisis de los países más desarrollados, los problemas que asolan en esta era a una gran parte de la población mundial. Esa misma ciudadanía global que no conoce otra realidad en toda su vida que la de la crisis permanente en su propia existencia.

Madrid, 26 de diciembre de 2011