

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/302874023>

Europeización y preferencia latinoamericana: dilemas y opciones para la cooperación española

Article · October 2012

CITATION

1

READS

7

1 author:



[José Antonio Sanahuja](#)

Complutense University of Madrid

193 PUBLICATIONS **614** CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Institutional Design in Comparative Regional Integration InDeCRI [View project](#)



Europeización y preferencia latinoamericana: dilemas y opciones para la cooperación española

José Antonio Sanahuja

Profesor de Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid

La política española de cooperación al desarrollo tiene dos referentes prioritarios: el europeo y el latinoamericano. España, como país de la Unión Europea, tiene una implicación especial con ella en materia de competencias, que se refleja en las orientaciones de la ayuda al desarrollo. Pero al mismo tiempo, cultivar el espacio latinoamericano es vital para España, por sus relaciones culturales, políticas y económicas. Por ello, desde que España es miembro de la Unión Europea se ha enfrentado al dilema de cómo conciliar la preferencia española hacia América Latina y las prioridades que marca Europa en materia de cooperación y desarrollo, tradicionalmente alejadas de esta región.

Europeísmo y europeización en la política española de desarrollo

La particular combinación de intereses, identidades y valores que impulsan la cooperación española tiene dos referentes obligados: el europeo y el iberoamericano. España ha sido el único país donante que da prioridad a América Latina en la asignación de su ayuda oficial al desarrollo (AOD), por razones de identidad, así como por el compromiso con la democracia y la cohesión social presentes en su propia experiencia y valores desde la transición.

Igualmente, las relaciones exteriores de España y su cooperación se explican desde coordenadas europeas y a la vez europeístas y europeizadas. La Unión Europea (UE) ha sido objetivo y medio para la

redefinición en clave democrática y cosmopolita de su política exterior y de cooperación. Europeísta, porque desde la adhesión a la UE, y con el respaldo de los principales partidos, España ha impulsado una Europa más fuerte e integrada, como un *global player* a través del cual se fortalecía el estatus y la influencia de España como *rulemaker* para la conformación del sistema internacional. Finalmente, se trata de políticas "europeizadas": con la consolidación de la UE son mayores las competencias que se ubican en Bruselas y aquellas que permanecen como competencias nacionales, se ven cada vez más influidas por la UE.

Los procesos de europeización de políticas permiten una mejor comprensión de los actores y proce-

sos a través de los cuales se conforma tanto la política europea como la de los Estados miembros, a través de la interacción e influencia recíproca. En la formulación y ejecución de la política exterior o de cooperación al desarrollo es ineludible una adecuada comprensión de los procesos y las consecuencias de la europeización, y evitar, en la expresión de Ulrich Beck, que el "nacionalismo metodológico" conduzca a formular políticas "castizas" que desconozcan las exigencias, condicionantes y oportunidades que supone la UE, lo que supondría costes elevados en términos de coherencia y eficacia.

Se afirma que existe "europeización" cuando las preferencias y/o políticas nacionales no se ajustan o "encajan" bien con las políticas de

la UE. Ante ello el Estado miembro tratará de proyectar sus preferencias para que éstas sean asumidas por la Unión (*uploading*), o bien tendrá que someterse a las presiones adaptativas de la política europea (*downloading*), existiendo también mecanismos horizontales de influencia y adaptación con otros Estados miembros (*crossloading*). Como se verá más adelante, estas categorías pueden arrojar luz sobre la compleja y, de forma creciente, la poco armoniosa relación que existe entre la política de desarrollo española y de la UE.

Dilemas ineludibles: América Latina y la política europea de desarrollo

Desde la adhesión, España se ha enfrentado a un difícil dilema: ¿cómo conciliar la preferencia española ha-

cia América Latina y las prioridades de la UE tradicionalmente alejadas de esa región? Como es sabido, por su menor desarrollo y, sobre todo, por existir vínculos poscoloniales con Francia, el Reino Unido y otros Estados miembros, la UE siempre otorgó un trato preferente al grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). En los años noventa, nuevos imperativos de política exterior y de vecindad llevaron a la UE a dar prioridad a Europa oriental, los Balcanes y el Mediterráneo. Desde 2000, la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proporcionó una racionalidad "desarrollista" para mantener a África subsahariana como destino prioritario de la ayuda europea. Todo ello en desmedro de América Latina, una región integrada mayoritariamente por países de renta media (PRM).

Ese dilema se planteó en fecha temprana: la adhesión y la adopción del acervo comunitario significó, involuntariamente, asumir lo que entonces era la política comunitaria de desarrollo: gran parte de la entonces naciente AOD española se canalizaría a los países ACP a través de contribuciones obligatorias al Fondo Europeo de Desarrollo (FED). De igual manera, España tuvo que abrir su mercado a los países ACP y cancelar las anteriores preferencias comerciales a los países de Iberoamérica, al convertirse en parte de la Política Comercial Común (PCC).

Hasta finales de los años noventa España pudo sortear este dilema con una política, relativamente exitosa, orientada a elevar la posición de América Latina en las relaciones exteriores de la UE, y de esa forma, asegurar un

mejor encaje en Europa de sus preferencias nacionales. Esa estrategia de *"uploading"* era compatible con el desarrollo de la PESC y la conformación de la Unión como actor global, con relaciones externas más amplias respecto al viejo patrón poscolonial. De antemano se sabía que la equiparación de América Latina con los países ACP no era factible, pero sí se logró aumentar la AOD europea, en especial para Centroamérica y el área andina; también se les concedieron preferencias comerciales más amplias; y como parte de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se estableció desde 1999 un diálogo político de Jefes de Estado y de Gobierno mediante las cumbres bianuales UE-ALC. Finalmente, el cambio más relevante fue abrir la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio con ciertos países de la región. Ese éxito no solo se debió a la estrategia española, pues existía un contexto internacional favorable para situar a América Latina en la agenda europea, debido sobre todo a que la ampliación al Este aún quedaba lejos.

Como estrategia de política exterior, la *"latinoamericanización"* de las relaciones exteriores de la UE permitía conciliar europeísmo y vocación latinoamericana, en un marco de creciente *"europeización"*. Sin embargo, también se trató de complementar esa vía europea con la dimensión bilateral, en aquellos ámbitos donde, por existir competencias nacionales, había aún margen para España. En particular, la especialización geográfica de la AOD bilateral hacia América Latina, como singularidad española respecto a los donantes de la OCDE, y el proyecto de comunidad iberoamericana de naciones.

La *"deseuropeización"* de la política española de desarrollo

Desde el decenio de 2000 esa estrategia ha sido menos viable, como muestran las crecientes contradicciones que, en el discurso y en la práctica, han afectado la política española hacia América Latina y, en particular, a su política de desarrollo, dañando su credibilidad, coherencia y eficacia. Así parecen indicarlo varios hechos relevantes:

– La adopción de los ODM como objetivo de las políticas de desarrollo de la UE, como se indicó, reafirmó la prioridad de África subsahariana en términos de desarrollo, aunque siga habiendo razones no explicitadas de índole poscolonial. Y en ese decenio la UE enfrentó nuevas prioridades en Europa oriental y los Balcanes. Estos cambios han debilitado la estrategia latinoamericana de España ante la UE y han generado contradicciones difíciles de solventar en cuanto a la política bilateral. Ello puede observarse en los planes directores adoptados desde 2000. El I Plan (2001-2004) reafirmó la prioridad latinoamericana a partir de una definición estrecha de intereses nacionales, al margen de los ODM, *"deseuropeizando"* y *"desmultilateralizando"* la política española. El II Plan (2005-2008) asumió plenamente los ODM y la lucha contra la pobreza como meta primordial, pero mantenía a América Latina como prioridad, y no a África, y esa contradicción no se solventó hasta la posterior adopción de una doctrina de cooperación con países de renta media (PRM). Esa doctrina, sin embargo, quedó en segundo plano en el III Plan Director (2009-2012), que consagró un marcado viraje hacia

África, más por razones de política migratoria, no explicitadas, que por objetivos de desarrollo.

– En segundo lugar, la estrategia española fue, paradójicamente, víctima de su propio éxito. Su mayor logro fue probablemente el inicio de negociaciones de distintos acuerdos de asociación con países latinoamericanos, incluyendo zonas de libre comercio. Sin embargo, con ello aparecieron presiones proteccionistas tanto en España como en otros Estados miembros, generando serios problemas de coherencia de políticas y, por ende, de eficacia. Algo similar ha ocurrido en materia migratoria, donde el objetivo español de ofrecer un mejor trato a los inmigrantes latinoamericanos ha chocado con su deseo de fortalecer la política europea, aunque ésta fuera más restrictiva.

– En tercer lugar, el marcado ascenso económico y político de América Latina hace más difícil para España reclamar una política de ayuda e incluso justificar su propia ayuda bilateral, máxime cuando la eurozona enfrenta una severa crisis.

Estos factores explican que España haya tenido menos opciones para promover la causa latinoamericana en el seno de la UE (*uploading*). Al tiempo, se ha recurrido en mayor medida a instrumentos bilaterales y en particular al fuerte aumento de la ayuda al desarrollo, hasta el punto de que en 2009, por primera vez, España fue el primer donante en términos absolutos de la región, por delante de Estados Unidos. Lo paradójico es que ello ocurrió cuando la AOD, salvo para algunos países de menor desarrollo, dejaba de ser un instrumento relevante para la mayoría de los PRM de Latinoamérica, y en aquellas políticas que sí son

relevantes, como el acceso al mercado de la UE, el proteccionismo español y europeo (*downloading*), situaban a España ante contradicciones que, además de inhabilitarla políticamente ante la UE y los Estados miembros, generaban serios problemas de coherencia y eficacia que han debilitado tanto la cooperación europea como la ayuda bilateral hacia la región.

Ante un nuevo Plan Director: Latinoamérica pasa por Bruselas

Ese modelo de política de cooperación con América Latina ya no es posible ni deseable. Y no solo porque lo imposibiliten los brutales recortes que ha sufrido la AOD española en 2011 y 2012. La política de desarrollo europea también está cambiando, y con el nuevo Marco Financiero Plurianual 2013-2020 refuerza su orientación a los países más pobres de África, dejando a la mayor parte de América Latina fuera del radar. En concreto, la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 PRM, de los que 11 son latinoamericanos, en una decisión que, además, prefigura las agendas de cooperación posteriores a 2015. Con ello, el dilema español entre europeísmo, europeización y compromiso latinoamericano será aun más difícil de sobrellevar.

El nuevo Gobierno, que ha emprendido la elaboración del Plan Director, ha anunciado que la cooperación española vuelve a tener Latinoamérica como prioridad, y que además esa cooperación estará centrada en agendas económicas, supuestamente legitimadas por la crisis, relacionadas con las empresas del IBEX o la "marca España". Con ello, se plantea un gra-



ve riesgo: una mayor "deseuropeización" y "renacionalización" de la política española de cooperación, y con ello, los obvios problemas de coherencia y efectividad que comportaría una actuación bilateral ajena a los marcos europeos.

Frente a ello, la única salida es un renovado compromiso europeísta, volviendo a promover la cooperación con Latinoamérica ante la UE y los Estados miembros. Algunos de los procesos actuales de europeización de las políticas bilaterales abren vías para una actuación española más proactiva, que debería guiar el nuevo Plan Director. Tres líneas de acción serían particularmente relevantes al respecto:

- La recuperación ante Bruselas de la estrategia de cooperación con los PRM. Dado el "despegue" económico de parte de la región, solo se puede reivindicar a América Latina con políticas adaptadas a esa nueva situación, frente al planteamiento simplista de la Comisión que pretende suprimirla basándose en un indicador tan elemental como es la renta *per cápita* promedio. Por elementales razones de coherencia, ello debe aplicarse también a la AOD bilateral española.

- El aprovechamiento de la "ventana de oportunidad" que supone el Código de Conducta de la UE para la División del Trabajo, por el que los

donantes deben tener una mayor especialización geográfica y sectorial. Este proceso permitiría resituar la prioridad latinoamericana de España en marcos europeos y canalizar AOD de otros Estados miembros a través de mecanismos de "cooperación delegada". Pero para ello España también ha de diseñar una política bilateral plenamente europeizada, con una matriz desarrollista más amplia que la que pueda emanar de una definición corta de miras de los intereses nacionales.

- Adoptar posiciones coherentes en relación con las negociaciones comerciales que afectan a la región, y en particular las negociaciones UE-Mercosur. Durante la presidencia española de la UE en 2010 se dio un paso importante en esta dirección, pues por primera vez España no apareció alineada con Francia y otros Estados miembros en el grupo más proyeccionista opuesto al acuerdo.

En esta nueva legislatura, en suma, América Latina pasa en primer lugar por Bruselas, y el nuevo Plan Director ha de definir una estrategia comprensiva que sitúe de nuevo a España y a América Latina en ese marco, evitando la salida fácil de una política "renacionalizada", quizás más afín a ciertos intereses, pero menos coherente y eficaz. **TEMAS**