

Retos de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con México en el nuevo orden mundial

Challenges of the cooperation for development of the European Union with Mexico in the new emerging global order

Enriqueta Serrano Caballero*

Resumen

Actualmente el número de países receptores de cooperación internacional para el desarrollo se ha visto reducido drásticamente atendiendo al nivel de ingreso *per cápita* por país, principal criterio de asignación de recursos de la cooperación internacional. En este sentido, la cooperación para el desarrollo se enfrenta a una contradicción: a mayor ingreso *per cápita* por país, menor el porcentaje a recibir de cooperación en sus esquemas tradicionales. Por ello, en la última década se ha puesto en marcha un tipo de cooperación más horizontal, basada en incentivos, que se integra por una pluralidad de nuevos actores e instrumentos, lo que evidencia los cambios que se han dado en los últimos años en la sociedad internacional, y a su vez, anuncia lo que debe ser la cooperación para el desarrollo en un futuro próximo. En este contexto, es necesario cuestionarnos si la cooperación para el desarrollo sigue siendo un mecanismo útil de la Acción Exterior de la Unión Europea para con los países de renta media. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es describir y analizar esta coyuntura, además de las dinámicas y propuestas establecidas para revitalizar y formular algunas líneas de trabajo alrededor de la cooperación de la Unión Europea con México.

Palabras clave: Unión Europea, cooperación al desarrollo, México, relaciones internacionales.

Abstract

The number of countries receiving international cooperation for development has been drastically reduced according to the level of per capita income per country, which is the main criterion for the allocation of international cooperation resources. In this way, cooperation for development faces a contradiction: the higher per capita income per

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora-investigadora adscrita al Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis A.C., San Luis Potosí, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Correo electrónico: enriqueta.serrano@colsan.edu.mx

country, the lower the percentage to receive cooperation in its traditional schemes. This is the reason why, in the last decade a more horizontal type of cooperation based on incentives has been launched. It is integrated by a plurality of new actors and instruments and demonstrates the changes that have taken place in recent years in the international scene. In return it announces what cooperation for development should be in the near future. In this context, it is necessary to question whether development cooperation remains a useful mechanism of the European Union's External Action for middle-income countries. Therefore, the objective of this article is to describe and analyze this juncture, in addition to the dynamics and proposals established to revitalize and formulate some lines of work around the cooperation of the European Union with Mexico.

Key words: European Union, development cooperation, Mexico, international relations.

Introducción

Actualmente el número de países receptores de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante CID) se ha visto reducido drásticamente atendiendo al nivel de ingreso *per cápita* por país, principal criterio de asignación de recursos de la cooperación internacional. Por lo que hace a los países de América Latina y el Caribe, la mayoría de éstos son reconocidos como Países de Renta Media (en adelante, PRM) y Media Alta (en adelante, PRMA), por lo que ya no son considerados como prioritarios para recibir recursos financieros de cooperación internacional o Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Ante los cambios de la cooperación internacional a raíz de la graduación de estos países, a partir de 2014 la Unión Europea (UE) también graduó a los PRM y modificó su estrategia de cooperación al desarrollo, concentrándose en los países que más lo necesitan –atendiendo al nivel de renta”; en adelante, la cooperación con estos países tendría lugar bajo otras modalidades de cooperación, sin la asignación directa por país y a partir de criterios regionales y temáticos.

México, al igual que otros 32 países de la región graduados, no supone que derivado de sus ingresos altos haya dejado de tener desafíos en materia de desarrollo; al contrario, la realidad de México como PRMA arrastra y esconde brechas estructurales y severas vulnerabilidades relacionadas con las desigualdades, las diferencias regionales, la movilización de recursos internos y la debilidad de los marcos sociales, así como con las escasas capacidades de innovación y bajos niveles de diversificación comercial que bloquean y ralentizan procesos de desarrollo que se manifiestan principalmente en lo local.¹ Prueba de lo anterior es que en México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), 41.2 por ciento de la población vive en pobreza y 7.6 por ciento en pobreza extrema. En total, 62.8 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza y desigualdad (2016).

¹ Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), *América Latina en cifras*, FAES, Madrid, 2018.

La graduación de los países de la región latinoamericana, incluyendo a México, presenta diversos escenarios en extremo complejos, puesto que a pesar de tener altos ingresos, los países deben continuar haciendo frente a sus problemas internos. Aunado a lo anterior, también deben enfrentar los desafíos asociados a esta disminución de los fondos de ayuda internacional para el desarrollo, misma de la que venían disponiendo. El panorama expuesto supone una contradicción que genera parte del problema de investigación que se tratarán en las siguientes páginas: de acuerdo a la métrica tradicional que designa el financiamiento de cooperación internacional y ayuda oficial al desarrollo, los PRM y PRMA ya no la necesitan de forma tradicional, puesto que obtuvieron un mayor crecimiento económico derivado de inversiones domésticas, extranjera o alguna otra; sin embargo, la ayuda externa –en sus diversas modalidades” sigue siendo necesaria para el desarrollo interno de cada país, así como para afrontar desafíos regionales propios a la naturaleza de los PRM y PRMA.

Debe mencionarse que en los últimos años de la segunda década del siglo XXI se ha puesto en marcha un tipo de cooperación más horizontal, basada en incentivos, integrada por una pluralidad de actores e instrumentos diversos que van más allá de la AOD, lo que evidencia las transformaciones que se han dado en los últimos años en la sociedad internacional y que, además, anuncia lo que debe ser la cooperación para el desarrollo en un futuro próximo, según lo establecido en los acuerdos de los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia del Desarrollo, el Acuerdo de París sobre cambio climático y la Agenda 2030.

En estos nuevos escenario y condiciones que vienen permeando al sistema internacional de cooperación para el desarrollo, es necesario cuestionarnos si la cooperación al desarrollo proporcionada por la UE continúa siendo un mecanismo útil de su acción exterior –política de cooperación de la Unión” con los países de renta media y en particular con México. Entonces, la pregunta que rige esta investigación es la siguiente: en este nuevo escenario de la cooperación internacional, en el cual se presenta una disminución de la ayuda a los PRM y PRMA, ¿cuáles son los retos de la cooperación al desarrollo de la UE con México, caracterizado como un país de renta media alta? De tal suerte, en este trabajo de investigación se pretende describir y analizar la coyuntura, las propuestas y dinámicas que se establecen para revitalizar la cooperación de la UE con México como país de renta media alta, así como analizar los retos de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión.

Para ello, el trabajo se ha dividido en tres apartados bien diferenciados: en el primero se analiza el nuevo paradigma de la cooperación internacional y los cambios en la política de desarrollo de la UE; en el segundo se describen los retos de la política de cooperación de dicho bloque con América Latina y, acto seguido, en la tercera se abordan los retos de la cooperación de la Unión con México.

La contribución en este trabajo consiste en que se abordan algunos de estos desafíos

y perspectivas que planean actualmente sobre la política de desarrollo—y en particular la cooperación para el desarrollo— de la UE hacia México, aportando distintos elementos de análisis y reflexión sobre su futura evolución. Hay que señalar que se trata de una aproximación al tema, no se pretende hacer un análisis exhaustivo de todos los retos de la cooperación de la UE con México en el nuevo orden mundial emergente.

Para realizar este pequeño estudio se recurrió al análisis de fuentes hemerográficas e institucionales de la UE; además, se revisaron informes e investigaciones auspiciados por organismos regionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros. Todo ello ayudó a conocer más de cerca la complejidad que entraña la cooperación al desarrollo de la UE con México, en el nuevo orden mundial emergente. En este sentido, hay que señalar el prolífero desarrollo de investigaciones y la variedad de análisis que se han dado en los últimos años referentes a la transformación que ha sufrido la cooperación de la Unión con los países de renta media en el nuevo escenario de la cooperación internacional para el desarrollo.

El nuevo paradigma de la cooperación internacional y los cambios en la política de desarrollo de la UE

No debe olvidarse que el grueso de la población en situación de pobreza vive precisamente en los PRM y PRMA. Ahora bien, el déficit estructural de estos países y las grandes vulnerabilidades desaceleran, frenan o—más grave aún— bloquean su propio desarrollo; estas adversidades estructurales se conocen en la teoría como trampas y/o brechas de los PRM y PRMA. Alonso *et al.* mencionan que distinguir entre trampas y brechas proporcionaría un marco útil para distinguir la respuesta y apoyo que puede proporcionárseles a los PRM y PRMA por parte de la sociedad internacional.

En este sentido, las “trampas de la renta media” se relacionan directamente con el ascenso en las escalas de renta, los países tienden a estar menos afectados por las carencias absolutas. No obstante, se distinguen por las asimetrías y los estrangulamientos al interior que genera el mismo proceso de desarrollo; en su mayoría, éste es generado por episodios de crecimiento acelerado. De entre estas “trampas” se pueden mencionar a las que dan más atención los especialistas en la materia, que se relacionan de manera directa con las dificultades del cambio productivo y los problemas para competir en el mercado internacional, por ejemplo en el sector manufacturero, caracterizado por mano de obra barata.²

² José Antonio Alonso, Jonathan Glennie y Andy Summer, *Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*, DESA Working Paper, núm. 135, 2014, pp. 5-6.

Otras “trampas” identificadas en los PRM y PRMA tienen que ver con la productividad y el cambio productivo. Esta categoría se relaciona directamente con las dificultades que enfrentan los países para sostener procesos de transformación tecnológica y productiva; la especialización productiva se basa sobre todo en sectores que intensifican el uso y explotación de recursos naturales y el trabajo no cualificado, por lo que una de las apuestas para solucionar este problema es apostar la promoción de cambios estructurales dirigidos a la promoción del capital humano y la creación y el fortalecimiento de capacidades tecnológicas.³ Por supuesto, lo anterior está encaminado a la generación de empleo decente, haciendo referencia a todas las características que éste debe cumplir de acuerdo con los estándares de la Organización Internacional del Trabajo.

La “trampa” referida al sector energético y tecnológico implica desarrollar nuevos sectores industriales y capacidades tecnológicas a fin de transformar los patrones de consumo energético basado en el uso irracional de recursos naturales que, además, degradan el ambiente generando grandes cantidades de contaminación, por lo que para salir de esta trampa es imperante promover un sector energético basado en tecnología amigable con el medio ambiente, lo cual traería aparejado mejoras económicas.⁴

Por otro lado, la “trampa” ligada a la estabilidad macroeconómica e integración financiera internacional⁵ se identifica como otro sector de vulnerabilidad de los PRM y PRMA, atendiendo a las dificultades que tienen para mantenerse en equilibrio macroeconómico y el manejo de políticas macroeconómicas contracíclicas. Finalmente, debe referirse la “trampa” que tiene que ver con la cohesión social, gobernanza y calidad institucional:⁶ Alonso *et al.* mencionan que, a medida que un país progresa, tiende a requerir un sistema institucional con mayor complejidad y calidad que pueda responder a las demandas ciudadanas y también a desarrollar una mejor economía, atendiendo a mejores condiciones para generar gobernanza. No obstante, el problema principal en lo referente a los sistemas institucionales de los PRM y PRMA no sólo se limita a la “debilidad institucional”, sino a la reducida credibilidad, por lo que debe tenerse claro que el problema va más allá de cuestiones técnicas y se solucionaría fortaleciéndolas.

Por cuanto hace a las “brechas” de los PRM y PRMA, se identifican la persistente pobreza y desigualdad, así como lo concerniente a estructuras resilientes. En este punto, debe mencionarse que el mayor porcentaje de personas en condiciones de

³ *Ibidem*, pp. 6-7.

⁴ *Idem*.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

pobreza y pobreza extrema se concentra en estos PRM y PRMA, por lo que, de acuerdo a estimaciones, puede que la pobreza para 2030 se continúe acumulando en estos países si las tendencias no varían lo suficiente. Por otro lado, la brecha relacionada a infraestructuras es un punto clave, ya que las inversiones en este sector promueven además del crecimiento y competitividad la expansión de mercados de capital, además de ampliar la cartera de proyectos en todos los niveles de un país; a largo plazo, la atención a este sector puede generar mayor productividad, eficiencia en el sector energético, reducción de costos de movilidad, fortalecimiento de la integración regional y, por supuesto, mejores servicios sociales.⁷

En este contexto, el sistema de cooperación internacional ha cambiado, incorporando a nuevos actores e innovando para ayudar de la mejor manera y así cumplir con los estándares requeridos en tanto a eficacia y eficiencia de la ayuda. Debe tenerse en cuenta que derivado de cualquier diagnóstico que se realice a los países, por más similitudes que se encuentren, la situación de cada PRM/PRMA será muy particular atendiendo a diversas variables, por lo que algunos podrían requerir en mayor medida recursos financieros, transferencias monetarias, entre otros, y centrar sus estrategias hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la transferencia e intercambio de conocimientos, ayuda técnica u otros, tal vez en modalidades mayormente de cooperación Sur-Sur o triangular, etc. Lo que debe dejarse claro, es que debe incentivarse el diagnóstico y reconocimiento de las trampas o brechas predominantes por país, esto, para atender de mejor manera sus problemáticas y necesidades por cualquier medio, instrumento o política de cooperación.

Una vez expuestas las generalidades del contexto internacional en el que se desenvuelven los PRM y PRMA, y que no permite comprender la razón por la cual la cooperación ha venido sufriendo en las últimas décadas algunos cambios que ha trastocado sus aspectos más tradicionales, debe entonces mencionarse a la UE como actor en el sistema de cooperación internacional, así como los cambios que ha venido haciendo al interior, para continuar con la relación de cooperación con la región latinoamericana y posteriormente enfocándose en México.

La UE y sus Estados miembros han estado constantemente a la cabeza de los esfuerzos mundiales en materia de financiación para el desarrollo. Prueba de ello es que son los principales proveedores de AOD: tan sólo en 2016 se destinó a este propósito un total de 75 700 millones, lo que representó 0.50 por ciento de la renta nacional bruta de la UE. No obstante, para hacerle frente a los retos actuales, tanto al interior como al exterior, la UE ha venido redefiniendo sus estrategias de acción que ha

⁷ *Ibidem*, p. 9.

condensado en documentos como la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión (2016); la Política Europea de Vecindad revisada; y, el Nuevo Consenso Europeo de Desarrollo (2017). Estos documentos se presentan como la actualización de las nuevas líneas para la consecución de los principios de su acción exterior en concordancia con lineamientos internacionales, en específico con los ODS de la Agenda 2030.

La emergencia de un nuevo escenario internacional, regional y nacional ha llevado a la cooperación de la UE a un proceso de renovación. Los desafíos al desarrollo, como la pobreza o el cambio climático son globales y compartidos; de ahí la necesidad de promover la coordinación y la eficacia del sistema internacional para hacerles frente de manera estratégica desde un enfoque sectorial y multidimensional.

La UE, en respuesta a este nuevo orden, retos actuales y al nuevo paradigma, concentra sus esfuerzos en el “Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo”,⁸ que se acompaña de la Estrategia Global y de Seguridad para hacer frente a todas estas nuevas problemáticas que exigen, más que nunca, la unidad en la diversidad de la UE, tomando como estrategia base para su acción el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo (CDP), además de normas bien claras, multilateralismo como principio clave y, por supuesto, a Naciones Unidas como eje.

Tanto la Estrategia Global de Seguridad como el Consenso Europeo sobre el Desarrollo son resultado de una serie de documentos que los preceden, que va desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) presentados a inicios de la década del 2000, encaminados de manera preponderante a la reducción de la pobreza extrema y el hambre –objetivo que se cumplió de manera significativa– enseñanza primaria universal, igualdad de género, mortalidad infantil, salud materna, combate a enfermedades (VIH/SIDA, paludismo), medio ambiente y asociación mundial para el desarrollo, además de las acciones cumplidas (muchas mediante la Ayuda Oficial al Desarrollo que fluyó principalmente en el sentido Norte-Sur) lo que en esencia construyó fue la idea de un “proyecto global” que pudieron acordar los miembros de las Naciones Unidas (ONU) con metas claras –aunque los medios para alcanzarlos no estaban tan claros.

Para 2015, aunque hubo avances en el cumplimiento de los ODM, las necesidades persisten; no obstante, el escenario internacional, ya no era el mismo que en el año 2000 cuando se presentaba la Declaración del Milenio; por ejemplo, las “economías emergentes” (quienes “se gradúan” de países en desarrollo y pasan a ser PRM y PRMA) debían también figurar como actores de la escena mundial e integrarse a las dinámicas

⁸ Consejo de la Unión Europea, *Consenso Europeo en materia de desarrollo (2017)*, disponible en https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-20170602_en.pdf fecha de consulta: 14 de enero de 2019.

dirigidas a un desarrollo sustentable, ya que son parte fundamental como actores en la consecución de la Agenda 2030.

Así, la conformación de la Agenda 2030 partió del contexto global, donde una de las claves fue precisamente el multilateralismo, además de retomar los pendientes que dejaron los PRM con el objetivo de fortalecer la paz universal dentro del concepto más amplio de libertad, integrando sus objetivos y metas en tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental, estimulando la acción en las esferas de mayor importancia, como las alianzas, las personas, el planeta y la prosperidad.

En la Agenda 2030 la comunidad internacional se planteó 17 objetivos encaminados a transformar el futuro. En dicha “agenda social internacional” ésta no sólo trató de atender los síntomas, sino de ir directo a las causas, a las raíces del problema; lo demuestra así la propia Agenda, al hacer énfasis tanto en el aumento de la desigualdad entre países como al interior de ellos, ya que los contrastes evidenciaron que las oportunidades de acceso a una vida digna cada vez son más difíciles de alcanzar. Aunado a ello, la Agenda 2030 no dejó de lado problemas como la brecha de género, que constituye un reto elemental, el desempleo entre jóvenes, riesgos sanitarios, desastres naturales, conflictos armados, terrorismo, extremismo y, como consecuencia de esto último, miles de desplazados y crisis humanitarias.

El objetivo general de esta “agenda social internacional” es el desarrollo sostenible, y también está entrelazada con la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en la cual se establece un marco holístico con proyección al cumplimiento de los ODS. Las tareas concretas se podrían resumir en los siguientes puntos: el seguimiento de los compromisos y la evaluación del progreso del Consenso de Monterrey y la Declaración de Doha; continuar con el fortalecimiento de la financiación al desarrollo sostenible y la revitalización del proceso de seguimiento correspondiente, con la finalidad de que lo acordado se aplique y se examine de manera oportuna, inclusiva y transparente.

A partir de la adopción de estos documentos, la UE, como actor internacional comprometido con la erradicación de la pobreza, la reducción de vulnerabilidades, la lucha contra las desigualdades y como el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo, respondió a través del Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, siendo éste el paraguas bajo el cual colocará su política de desarrollo y que se enmarca en el Tratado de Lisboa y de la Estrategia Global y de Seguridad. Siendo así, el Consenso guiará las acciones de las instituciones europeas y de los Estados miembros en su cooperación con el resto del mundo. De tal suerte, el Consenso Europeo es la respuesta de la UE a la Agenda 2030 y a los retos que plantea el desarrollo sostenible.

En este Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, el bloque europeo señala la importancia de la colaboración con otros actores, en específico con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, para cumplir con la Agenda 2030. El nuevo

paradigma de la cooperación internacional para el desarrollo impulsa a la cooperación de la Unión a actuar de manera cada vez más eficaz, coordinada y de impacto.

El consenso pretende garantizar la coherencia de la acción exterior de la UE y sus demás políticas. Siendo el objetivo de la política de cooperación al desarrollo la erradicación de la pobreza, debe mencionarse que esta política, a su vez, se armoniza en torno a los principios de la acción exterior establecidos en el artículo 21 del Tratado de la UE: democracia, Estado de derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y libertades fundamentales, respeto de la dignidad humana, igualdad y solidaridad y respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, por lo que un punto de suma importancia es que visualiza en el “diálogo político” una manera de continuar difundiendo estos principios con los Estados socios e interesados para conformar una plataforma de acción.

Además del Nuevo Consenso de Desarrollo, la Estrategia Global y de Seguridad que presentó Federica Mogherini como alta representante de la UE desde 2014 ha demostrado que se puede alcanzar una mayor coordinación en la política exterior de la Unión. Después de que la italiana fuera nombrada Alta Representante se hizo latente la necesidad de hacer una revisión estratégica del entorno mundial, así como de los desafíos y oportunidades que se le presentaban a la UE. La Estrategia Global recoge la herencia de lo que realizó alguna vez el equipo de Javier Solana en 2003, pero ahora se enfatiza en la colaboración entre los Estados miembros para llegar a una mayor integración en la Acción Exterior y, desde luego, en la seguridad y defensa.

En su discurso, la Alta Representante de la Unión explicó en torno a la primera parte de la Estrategia Global, la importancia de contar con una UE fuerte que comparta una visión y actúe en conjunto de la misma forma, tomando en cuenta los cambios que acontecieron apenas unos días antes de presentar la Estrategia, refiriéndose abiertamente al referéndum británico y otras dificultades por las que atraviesa la Unión y por lo que es necesario replantear el funcionamiento de la UE. Dejó en claro que los Estados miembros, por separado, no tienen el poder ni los recursos suficientes para hacer frente a diversas amenazas, pero que unidos conforman la primera economía global, son el primer socio comercial y primer inversor extranjero de casi todos los países del mundo, así como en materia de cooperación para el desarrollo, donde juntos invierten más que el resto.

Cuando la Alta Representante explicó el concepto de lo global, asociado a la Estrategia Global que presentó, lo definió no sólo en el sentido geográfico, sino también refiriéndose al amplio espectro de políticas e instrumentos que promueve la estrategia, que se centra en las capacidades militares pero también en las oportunidades de empleo, las sociedades inclusivas y, por supuesto, en la protección de los derechos humanos, la consolidación de la paz y la resiliencia de las sociedades y Estados al interior y exterior de la UE. La idea muy extendida de que la UE sólo es un “poder

civil” también se debate de manera específica, ya que alude a las operaciones de carácter militar, civil y mixto que se encuentran desplegadas con miles de hombres y mujeres trabajando a favor de la paz y la seguridad propia del bloque y de sus socios.

A partir de esta renovación de normativas atendiendo a los cambios internacionales, en mayo de 2018 la Comisión Europea presentó su propuesta de Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027, el cual resume la estructura del presupuesto de la UE y las prioridades políticas a desarrollar. Debe tenerse en cuenta que la lógica del comercio e inversión predominan como generadores de crecimiento, por lo que las estrategias de cooperación se encaminan a apoyar el desarrollo de las capacidades de los países que reciban ayuda para la generación de un crecimiento integrador. Esta afirmación puede observarse en el Programa para el Cambio de 2011, el cual es un parteaguas de la actual política de desarrollo de la UE, puesto que se enfoca en un número más reducido de prioridades políticas que tienen que ver con la democracia, los derechos humanos y el crecimiento integrador.

El enfoque o criterio predominante en esta decisión se conoce como “diferenciador”; es decir, pretende orientar y/o adaptar los recursos hacia donde son más urgentes, el enfoque distingue que los países que reciben cooperación, aun perteneciendo a categorías como de renta media y renta media alta o economías emergentes, en realidad son muy diferentes entre sí, y atendiendo a estas mismas características relativas a su crecimiento económico se les asigna ya no un papel de “receptores”, sino de “socios”. Por ello, se necesita la conjugación de herramientas y políticas de cooperación de acuerdo a la situación de cada uno y un enfoque diferenciado de la UE a la asignación de ayudas y a las asociaciones con países en desarrollo resulta clave para conseguir la máxima eficacia y rentabilidad de las políticas europeas.⁹

Precisando, este “enfoque diferenciador” establece dos principios fundamentales: “graduación y gradación”. De la graduación ya se ha hablado ampliamente, pero la idea remite al fin de la recepción de ayuda a los PRM; por otro lado, la gradación es un punto a tomar en cuenta en las nuevas acciones de cooperación, puesto que hace referencia a que los países graduados sigan participando de manera continua en innovadoras formas de cooperación; es decir, crear toda una nueva serie de herramientas que les permita seguir cooperando entre sí, para que no cese de forma abrupta la recepción de ayuda.¹⁰

⁹ Alicia Chicharro, “Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea” en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 6, núm. 6, 2017, pp. 16-17.

¹⁰ Enriqueta Serrano-Caballero, “The new shift in the cooperation of the European Union with middle and upper-middle-income countries” en *International Relations and Diplomacy*, vol. 6, núm. 8, 2018.

Como consecuencia de la introducción de este enfoque diferenciador que responde de manera directa al cambio de crecimiento económico de los países que tradicionalmente venían recibiendo cooperación, y en respuesta a los retos y transformaciones tanto al exterior como interior de la UE, la actual política de desarrollo de la UE —que tiene por objetivo erradicar la pobreza, promover el crecimiento sostenible, defender los derechos humanos, democracia, igualdad de género, así como superar los desafíos ambientales y climáticos—, tiene ya un nuevo presupuesto de financiación para la acción exterior, que abarcaría del 2021 al 2027. Este nuevo marco de cooperación contempla diversos cambios originados en este nuevo orden internacional en donde el tradicional sistema de cooperación ha sido desplazado.

Retos de la política de cooperación de la UE con América Latina

De acuerdo con el *Panorama social de América Latina* de la CEPAL de 2018, los retos y alternativas principales para la región se pueden sintetizar en algunos puntos: 1) para la región, la erradicación de la pobreza continúa siendo el reto principal ya que, aunque existen importantes avances desde la década pasada, desde 2015 se han registrado algunos retrocesos, en específico en lo relativo a la extrema pobreza; 2) aunque la desigualdad de ingresos se ha reducido de forma considerable entre 2002 y 2017, los ingresos laborales, pensiones y transferencias son un punto clave para la reducción de la pobreza y desigualdad de ingresos. En este sentido, la protección social es un punto fundamental a fortalecer para evitar retrocesos; 3) por cuanto hace al gasto social, aunque éste ha crecido en los últimos años, el financiamiento social de cada país sigue siendo un desafío; 4) en cuanto a indicadores de inclusión social, persisten desafíos en lo que respecta a las políticas de empleo, la informalidad, desprotección en el trabajo y los bajos ingresos, siendo éstos los principales problemas; y 5) las brechas estructurales relativas a la inclusión, en este contexto son imperativas las políticas universales e intersectoriales, orientadas al aumento de cobertura y calidad de los servicios sociales, todo vinculado a los ODS.¹¹

Tomando en cuenta la situación latinoamericana y dentro de un nuevo proceso de “reconceptualización de la cooperación internacional” para que “nadie se quede atrás”, se ha planteado la idea de un “desarrollo en transición”. En este sentido, la UE y la CEPAL plantearon la iniciativa de un Fondo Regional para el Desarrollo en Transición para América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es promover un desarrollo sostenible en los países de la subregión mientras continúan en la transición hacia niveles más altos de ingresos.

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2019, pp. 33-34.

El concepto de “desarrollo en transición”, de acuerdo a esta iniciativa, alude al caso de Latinoamérica, en donde la mayoría de los países alcanzaron los niveles más altos de desarrollo, pero continúan enfrentando desafíos estructurales que están vinculados con las desigualdades, disparidades regionales, debilidad institucional, débil capacidad de innovación y diversificación comercial que son, sin duda alguna, situaciones que pueden identificarse dentro de las categorías de trampas y brechas de los PRM. En este proceso de transición, mientras los países trabajan para abordar las vulnerabilidades internas, también enfrentan un nuevo panorama lleno de riesgos globales que requieren respuestas nacionales e internacionales coordinadas a nivel regional.

En esta parte debe enfatizarse que si bien es cierto que cada país de la región latinoamericana enfrenta sus propios problemas de manera muy singular, finalmente es indiscutible que vivimos al margen de los procesos globalizadores, que provocan cada vez mayor interdependencia en las finanzas, el comercio, la información y cualquier otra esfera pública, por lo que en materia económica es sabido que cualquier cambio drástico afectará ya sea positiva o negativamente al mundo entero. Lo anterior se puede enmarcar dentro de lo que se conoce como “externalidades globales”. Aunado a lo anterior, no deben dejar de mencionarse cuestiones que tienen que ver con la geografía de la producción, las grandes cadenas de producción y sus mercados próximos, el contexto multipolar que se define a diario y es sensible también al más mínimo cambio, siendo así los desafíos globales están a la orden del día.

En este orden de ideas, ha quedado constancia de que cada país tiene sus propias necesidades, trampas y/o brechas, pero también debe añadirse una cuestión clave: los bienes públicos regionales y globales, además de problemas a los que podrían hacerles frente sólo como región, y con ello nos referimos específicamente a problemas públicos relacionados con migración, cambio climático, riesgos y desastres, transformación tecnológica, seguridad o las mismas limitaciones en políticas sociales de países vecinos.

Así, la globalización y la integración de regiones hacen que cada vez sea más difícil separar las políticas nacionales de las internacionales, por lo que es necesario contar con perspectivas nuevas y más integrales a medida que las necesidades de desarrollo se expanden a través de las fronteras regionales y mundiales. A razón de ello es que las instituciones y políticas de desarrollo deben adaptarse al nuevo contexto para abordar los nuevos desafíos tanto de manera individual como integral. La cooperación internacional, sin duda, tiene un papel de suma importancia para coadyuvar con todos estos nuevos desafíos, en específico para el “desarrollo en transición” de la región latinoamericana que dé paso a un desarrollo sostenible.¹²

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional*, Santiago de Chile, 2018, p. 13.

Retos de la cooperación de la UE con México

Después del análisis expuesto, debemos concentrarnos en los retos de la cooperación entre la UE y México. Debe señalarse que la cooperación es el tercer pilar de la relación entre ambos entes junto con el Diálogo Político y la Asociación Económica. Su inclusión en el Acuerdo Global dotó a México y a la UE de una valiosa herramienta que les ha permitido estrechar sus vínculos, diversificar sus intercambios, establecer flujos de conocimientos y experiencias y desarrollar proyectos conjuntos en temas que son la expresión de intereses compartidos. La cooperación entre México y la UE refleja también la comunión de valores y la voluntad de generar mejores condiciones de vida para sus poblaciones. Este espíritu se confirma en el Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica, en el que se propone impulsar la cooperación y afianzarla por la vía de acciones concretas como los diálogos de política sectorial, que han ayudado a construir valiosos espacios de interacción entre actores mexicanos y europeos en una diversidad de sectores.

La cooperación entre México y la UE se articuló en el marco de cuatro modalidades complementarias: la cooperación bilateral, cuya programación para el período 2007-2013 estableció como temas prioritarios la cohesión social, la economía sostenible y la competitividad, y la educación y la cultura. En segundo lugar, la cooperación en temas sectoriales tales como derechos humanos y democracia, actores no estatales, medio ambiente y seguridad nuclear, salud, migración y asilo. En tercer lugar, la participación activa de México en los programas regionales para el conjunto de América Latina y el Caribe. Finalmente, en cuarto lugar, la participación directa de México en otros programas comunitarios, tales como el Séptimo Programa Marco de Investigación.

Sin duda, la cooperación es una importante plataforma que contribuye a impulsar la relación entre México y la UE desde distintos ejes y diversos ángulos. Sin embargo, requiere de una puesta al día para consolidar sus efectos y generar respuestas adecuadas a las circunstancias que enfrentan México y la UE para encarar los nuevos retos del desarrollo. Ese es el compromiso fundamental al que responde actualmente la cooperación entre México y la UE.

No obstante, como ya se ha explicado, debido a las nuevas prioridades de la cooperación de la UE, desde comienzos de 2014 México no dispone de fondos asignados para la cooperación bilateral. De todos modos, puede hacer uso de los programas temáticos y regionales, por ejemplo, del Programa Horizonte 2020 de cooperación internacional en ciencia y tecnología. En ese contexto, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, mediante el cual la UE había financiado tradicionalmente la cooperación con México, se formuló con un enfoque de diferenciación que gradúa

a un grupo de 19 países de renta media de la cooperación al desarrollo (México entre ellos) y los coloca en el contexto de asociaciones de nuevo tipo.

En esa lógica, México fue excluido de los beneficiarios de un nuevo instrumento de colaboración, que es de carácter global y está destinado a potenciar y promover intereses comunes de la UE con sus socios estratégicos y con las economías emergentes para hacer frente a los grandes desafíos mundiales.

Atendiendo a lo anterior, debe subrayarse que la nueva asociación de desarrollo de la UE diferenciada con México para 2014-2024, ya no implica una cooperación bilateral de la primera con el segundo, debido a la graduación de éste como país de renta media alta. A pesar de ello, algunos de los principales programas de cooperación bilateral de la anterior programación de la UE con México (2007-2013) que se pueden mencionar por su relevancia, tanto en acciones como en presupuesto, son el Programa Integrado de Cohesión Social México-UE (Laboratorio de Cohesión Social México-UE); el Laboratorio de Cohesión Social II (2013-2018) y el Programa de Competitividad e Innovación (PROCEI).

Hay que señalar que México, al igual que el resto de los países de la región de América Latina y el Caribe, siguen beneficiándose de los programas regionales y temáticos, tales como AL-INVEST.5, FIAL-Mecanismo de inversión para América Latina-, EUROSOCIAL+, EUROCLIMA+, Erasmus Mundus; SOCIUEX+, MIEUX+, BELLA-T, ELAN, PACCTO.

Además de estos programas, la Comisión Europea creó en 2015 el instrumento “Facilidad Regional para la Cooperación y la Asociación Internacional” conocido como ADELANTE para mejorar la integración de los países de América Latina y el Caribe y coadyuvar a la consecución de los ODS. ADELANTE apoya acciones de aprendizaje inter pares para maximizar el impacto de la cooperación al desarrollo de la Unión en la región y fomenta y auspicia las nuevas formas de cooperación en la región como la cooperación multilateral y la cooperación Sur-Sur.

Finalmente, más allá de los compromisos y metas establecidas por la UE con México, el examen de los criterios, mecanismos y acciones desarrollados se encuentran con las condiciones y los intereses de un orden mundial heterogéneo, fragmentado, asimétrico y ampliamente polarizado en su voluntad para cumplir con el desarrollo sostenible.

Siendo así, y tratando de contestar la pregunta de investigación, debe mencionarse que los retos actuales de la política de desarrollo de la UE hacia México no son menores, a pesar de que dicho bloque, como actor internacional, ha ido transformando su política de desarrollo e incluso se ha adelantado a estos cambios, aún falta mucho por superar. La primera cuestión a señalar es que aún se encuentra pendiente la firma y ratificación del nuevo Acuerdo Global, aunque se pueda tener ya un panorama claro sobre cómo se va actuar en torno a la cooperación, es imperativo observar en la

práctica qué pasará con el tercer pilar del acuerdo que representaba a la cooperación entre ambos socios.

Además de ello, se esperaría que los programas de cooperación entre ambos se formulen estratégicamente atendiendo a las “trampas y brechas” de México como PRM, participando de la narrativa que se empieza a generar en toda la región latinoamericana sobre el “desarrollo en transición”, que no es privativo de México. No debe olvidarse en este punto que también sigue habiendo cooperación regional entre la UE y América Latina y el Caribe para solucionar problemas regionales y otros que tengan que ver con bienes públicos regionales y globales, es así que éste se torna un punto de referencia y partida para programar políticas regionales integradoras que beneficien a ambas regiones, principalmente a través de la gestión del conocimiento: intercambio de buenas prácticas y experiencias institucionales entre todos los diversos actores que participan.

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista que la cooperación exclusiva entre México y la UE se basa en esta nueva forma de asociación estratégica, por lo que debe señalarse al diálogo político como la piedra angular de toda acción que se quiera realizar, desde una perspectiva sistémica, el diálogo político pudiera considerarse como la entrada al sistema, entrada que generaría que funcionara este sistema. De ahí que el punto de observación y estudio sea el diálogo político y de aquí que se establezcan las prioridades y las modalidades de cooperación a implementar, tomando en cuenta en todo momento los principios que guían a la Acción Exterior de la UE, su política de cooperación, la política de cooperación mexicana, en el marco de todas las normativas internacionales de cooperación internacional y de la mano de la Agenda 2030.

Consideraciones finales

Al iniciar este documento nos cuestionamos si derivado del nuevo orden mundial que ha venido a cambiar drásticamente el sistema internacional de cooperación para el desarrollo seguía teniendo sentido la cooperación al desarrollo proporcionada por la UE, en específico con México. De la exposición argumental en este estudio se puede afirmar que los cambios de la cooperación para el desarrollo de la UE comenzaron mucho antes de que los ODS entraran en vigor. La UE, a través del Programa para el Cambio de 2011 ya introducía un enfoque diferenciador –junto a sus principios: graduación y gradación”, además de graduar a los países que por su nivel de renta ya no eran candidatos prioritarios de cooperación.

Se expuso también parte de los nuevos mecanismos y prioridades que tiene la Unión, tales como el *Nuevo Consenso de Desarrollo*, que es la respuesta de la UE a la Agenda 2030, lo que quiere decir que la Unión se ha ido preparando para hacer frente

a los cambios internacionales derivados del nuevo orden mundial imperante. De manera que se puede afirmar que además de que la UE y sus Estados miembros son los principales donantes de ayuda al desarrollo en el mundo han ido adaptando sus políticas y acciones de acuerdo a las necesidades que se han ido estableciendo a través del tiempo. En este sentido, ¿cuáles son los retos de la cooperación al desarrollo de la UE con México –caracterizado como un país de renta media alta?

Como conclusiones y propuestas, en primer lugar conviene diagnosticar de qué trampas o brechas México y la región forman parte, ya que como se mencionó, muchos de los retos que se enfrentan como PRM y PRMA son regionales; por otro lado, desde lo individual, un diagnóstico y análisis apegado a la nueva realidad política que atraviesa el país proporcionaría pistas e insumos suficientes para la generación de una hoja de ruta en la cual, identificados los problemas, se apueste a las soluciones pertinentes, de ahí que la cooperación internacional con la UE puede tomar un mayor impulso, centrándose en las buenas prácticas de otros países en la superación de las mismas brechas o trampas de la renta media, lo anterior también tomando en cuenta que tal vez será en los próximos años el concepto sobre el cual se trabaje: desarrollo en transición, tomado a propósito de la clasificación de países latinoamericanos como PRM y PRMA.

Los mecanismos e instrumentos a elegir para esta cooperación se seleccionarían a medida que se identifiquen los problemas, esto para proponer la mejor solución. Aunado a lo anterior, además de identificar y ubicar las brechas y trampas de la renta media, debe sumarse la observación y planeación con el enfoque diferenciador de la UE, junto a sus principios, ya que son los criterios que en la actualidad enmarcan las líneas de acción de la política de desarrollo de la UE, por lo que estos criterios dirigirían hacia dónde va la nueva cooperación entre estos dos socios.

Finalmente, México y la UE han trabajado en la definición de las orientaciones estratégicas para la nueva cooperación bilateral. El propósito es mantener el impulso favorable de la cooperación que se ha realizado hasta ahora y determinar nuevas acciones específicas atendiendo a los nuevos parámetros, a los intereses comunes y teniendo en cuenta los compromisos que comparten a nivel global.

Fuentes consultadas

Alonso, José Antonio, Jonathan Glennie y Andy Summer, *Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo*, DESA Working Paper, núm. 135, 2014.

Chicharro, Alicia, “Coherencia de políticas para el desarrollo en la Unión Europea” en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 6, núm. 6, 2017.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional*, Santiago de Chile, 2018.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*, Santiago de Chile, 2012.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2019.
- CONEVAL, “Medición de la pobreza”, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Consejo de la Unión Europea, “Consenso Europeo en materia de Desarrollo (2017)”, disponible en https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-20170602_en.pdf
- Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, *América Latina en cifras*, FAES, Madrid, 2018.
- Serrano-Caballero, Enriqueta, “The new shift in the cooperation of the European Union with middle and upper-middle-income countries” en *International Relations and Diplomacy*, vol. 6, núm. 8, 2018.