

La ayuda europea en el Mediterráneo: una Agenda 2030 con ideas de 1950

Aitor Pérez

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible abordan la extrema pobreza y el hambre, la desigualdad y el desempleo, extendidos en la región mediterránea

Las limitaciones de la Agenda son evidentes en el ámbito de la política y la seguridad, y deja fuera la democratización

La ayuda europea destacará por la promoción de Estados de Derecho, la financiación del activismo democrático y el reforzamiento de la seguridad

La Agenda del Desarrollo Sostenible es un acuerdo de Naciones Unidas sobre las transformaciones mundiales que se deben abordar entre 2016 y 2030 para erradicar la pobreza y conseguir un mundo más próspero, pacífico y sostenible. Con este planteamiento y con su conocido enfoque multidimensional –económico, social y medioambiental–, la Agenda parece un instrumento adecuado para guiar la cooperación europea en el Mediterráneo. Sin embargo, en este artículo se explica por qué no va a producir un efecto significativo en la cooperación euromediterránea.

En primer lugar, el artículo repasa los elementos de la Agenda 2030 que resultan más pertinentes para la región e identifica sus similitudes con la teoría y la práctica de la cooperación euromediterránea durante décadas. A continuación, destaca una serie de cuestiones que no están cubiertas por la Agenda, a pesar de su amplitud y que, sin embargo, son prioritarias en la política europea de vecindad (PEV). Como conclusión, se presentan las perspectivas de la ayuda europea a la región para los próximos 15 años y una valoración final sobre su adecuación o no a la agenda global de desarrollo.

El argumento central del artículo es que las ideas que van a ejercer mayor influencia sobre la ayuda europea en los próximos años no provienen de la Agenda 2030 sin que por

ello ambas cosas resulten divergentes. Más aún, las novedades de la cooperación europea en la región –fuerte condicionalidad política, implicación en el sector de la seguridad y financiación del activismo político– pueden parecer más propias del siglo XX que del XXI, pero son una respuesta política firme y meditada a los acontecimientos que condicionan cualquier desarrollo en la región desde 2011.

La agenda del empleo juvenil y otras propuestas socioeconómicas

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no se limitan a abordar la extrema pobreza y el hambre, lo que resultaría más pertinente al Sur del Sáhara, sino que abordan otros problemas socioeconómicos, como la desigualdad y el desempleo que sí están muy extendidos en la región mediterránea. El ODS 8 promueve el crecimiento económico inclusivo, el pleno empleo y el trabajo decente. El ODS 4 consiste en proporcionar educación de calidad para todos. El ODS 9 habla de industrialización inclusiva y la meta 7 del objetivo 10 aborda directamente la desigualdad de renta con propuestas tan pertinentes para el espacio euromediterráneo como la mi-

gración ordenada, regular y responsable de las personas.

Como bien se ha dicho, la Agenda de Desarrollo Sostenible es universal. No hay país en el mundo que no tenga que realizar progresos en materia de equidad, empleo o cambio climático y, por consiguiente, tiene su pertinencia también en los países árabes del Mediterráneo.

De todas las metas socioeconómicas de la Agenda, la 8.6 referida a la reducción sustancial del desempleo juvenil antes de 2020, acompañada de la 8.b sobre la adopción de una estrategia global de empleo juvenil con el horizonte 2020, sería probablemente la más pertinente para la región. Según numerosos analistas y según la propia Unión Europea (UE), el desempleo juvenil ha servido de caldo de cultivo para la radicalización y, en general, para la inestabilidad social y política. La programación actualmente en vigor para la ayuda europea va hasta 2020 y tiene entre sus prioridades el empleo juvenil, por lo que posiblemente ambos marcos estratégicos van a reforzarse mutuamente. De hecho, la máxima institución de la cooperación euromediterránea, la Unión por el Mediterráneo (UpM), ya se ha ofrecido al sistema de Naciones Unidas para ser la organización encargada del seguimiento de sus indicadores a escala regional.

Además de abordar problemas presentes en el Mediterráneo, la Agen-

da 2030 pone también un énfasis en ciertos medios que pueden ser adecuados para una región de renta media como el Mediterráneo, como por ejemplo, las garantías financieras y los préstamos públicos, con los cuales se espera movilizar inversión privada. En los países árabes del Mediterráneo, por su desarrollo relativo, parece posible y deseable un mayor peso de la ayuda reembolsable para que se generen dinámicas sostenibles de financiación del desarrollo. Para Europa, esto es una llamada a aumentar las operaciones de sus bancos de desarrollo, tanto multilaterales (Banco Europeo de Inversiones o el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo), como bilaterales (banco alemán de desarrollo KfW, la agencia francesa para el desarrollo, AFD, etc.). Para España, en particular, debería servir para que se aclare de una vez si participa en esto con su propio banco de desarrollo o no.

Por último, la perspectiva temporal de la Agenda (15 años) también resulta muy oportuna, ya que invita a pensar intervenciones más allá de las respuestas urgentes a las distintas crisis que estallan día a día. Sin duda, problemas como el terrorismo yihadista requieren una reacción rápida y contundente por parte de la comunidad internacional y es lógico que esto absorba la mayor parte de la atención mediática y política. Sin embargo, si realmente los problemas de largo plazo como el desempleo y la desigualdad están detrás de determinadas crisis, conviene actuar también en el ámbito del desarrollo social y económico.

Los 17 nuevos objetivos de desarrollo: ni tantos, ni tan nuevos

Si bien la ampliación de temas y medios sin duda permite al Mediterráneo identificarse mejor con la Agenda de Desarrollo de la ONU, hay que recordar que ya en

Instrumento europeo de vecindad (IEV): 2014-2020		
Compromisos bajo el IEV. Repartos indicativos (en millones de euros)		
País	2014-2020	2014-2017 (primer periodo)
Argelia	221/270	121/148
Egipto*	210/257	-
Israel	-	-
Jordania	567/693	312/382
Líbano	315/385	130/159
Libia	126/154	36/44
Marruecos	1.323/1.671	728/890
Siría	-	-
Túnez	725/886	202/246
Cisjordania y Gaza	-	-

* Los datos de Egipto deben considerarse en el Marco de Apoyo Único y solo para el periodo 2014-2015.
Fuente: IEMed. *Mediterranean Yearbook 2016*.

1995, la Declaración de Barcelona había extendido el alcance de la cooperación euromediterránea a aspectos económicos, sociales, humanos, culturales y cuestiones de seguridad común. Desde entonces, la ayuda de la UE ha tocado prácticamente todas las áreas que hoy señala la Agenda 2030.

Las estadísticas oficiales elaboradas por la OCDE muestran que los principales sectores destinatarios de la ayuda europea en el Norte de África han sido las infraestructuras de transporte (ODS 9) y de energía (ODS 7). El desarrollo productivo (ODS 8), el urbanismo sostenible (ODS 11) y la acción climática (ODS 13) que suben al más alto nivel de la agenda a partir de 2016, ya son áreas prioritarias de la UpM. Por consiguiente, se puede decir que la nueva Agenda de la ONU no aporta novedades temáticas a la vieja cooperación euromediterránea.

Más aún, la UE ha sobrepasado el ámbito temático de la Agenda 2030 en el Mediterráneo. Por ejemplo, en el sector la educación, mientras que el ODS 4, de educación de calidad para todos, ha ampliado enormemente el alcance del Objetivo de Desarrollo del Milenio 2 sobre enseñanza primaria universal, apenas toca todavía la educación universitaria, que es otra de las prioridades de la Unión por el Mediterráneo.

Donde más evidente se hacen las limitaciones de la Agenda es en el ámbito de la política y la seguridad. Es cierto que el ODS 16 sobre justicia, paz e instituciones sólidas puede considerarse todo un hito en la cooperación internacional, pues sirve de marco global consolidado para el monitoreo del progreso de cada país en materia de gobernanza, pero sus metas son muy poco ambiciosas. La democratización misma queda fuera de la Agenda 2030 porque no es un objetivo globalmente consensuado y, por tanto, se queda muy corto para la cooperación de la UE en el Mediterráneo, sobre todo, después de las *primaveras árabes*.

La visión de la UE sobre su papel como donante

La visión de la ayuda europea hoy es muy clara en este sentido. En el marco presupuestario para 2014-2020, la UE declara que sus acciones exteriores tienen por objetivo general asegurarle una posición influyente y eficaz para promover la democracia, la paz, la solidaridad, la reducción de la pobreza y la prosperidad.

No siempre la democracia ha estado en el primer lugar de la secuencia de objetivos de la ayuda europea.

Históricamente, la UE ha preferido avanzar en el resto de los ámbitos de la cooperación empujando solo algunos aspectos de la gobernanza como, por ejemplo, la reforma de la justicia, que no cuestionaban los distintos regímenes políticos de sus socios árabes (algo así como lo que hace hoy el ODS 16). De esta forma, avanzaba en el desarrollo económico y social, pero al mismo tiempo, de una forma u otra, apoyaba regímenes no democráticos.

En 2011, como consecuencia de las movilizaciones pro democráticas ocurridas durante las *primaveras árabes*, la UE cambió de enfoque. Ese mismo año, adoptó tres decisiones que marcarían su política de ayuda. En primer lugar, elevar la prioridad de la región, aumentando su apoyo financiero. En segundo lugar, condicionar dicho apoyo al progreso democrático y al respeto del Estado de Derecho, creando relaciones de distinta intensidad con cada país beneficiario en función de estas cuestiones y poniendo límites al enfoque regional que ha sido seña de identidad de la cooperación euromediterránea. En tercer lugar, reforzar sus conexiones con las sociedades civiles de los países socios para apoyarles en la difusión de valores democráticos y en la incidencia política sobre las reformas.

Más recientemente, como consecuencia de los atentados de París de noviembre de 2015 y, en general, de la creciente violencia en la zona, la UE ha dado otra vuelta de tuerca al enfoque de su ayuda y ha declarado la estabilidad como su primer objetivo en la región, integrando dentro del mismo todo su proyecto de influencia política pero también intervenciones concretas en el ámbito de la seguridad.

En este sentido, la revisión de la política europea de vecindad habla de crear asociaciones para la defensa de sus intereses, que incluyen la promoción de valores a imagen de la UE, cuya estabilidad se considera construida sobre la democracia, los derechos humanos, el Estado de Derecho y la apertura económica. La PEV tomará

la estabilización como su principal prioridad política durante este mandato.

Además, el documento anuncia un nuevo foco en la reforma del sector de la seguridad que, a diferencia de otras acciones de seguridad internacional, es un sector en el que convergen las políticas de seguridad y defensa y las de ayuda al desarrollo. Este tipo de acciones consisten en instaurar o restaurar en el país receptor instituciones de seguridad profesionalizadas, eficaces y respetuosas con el Estado de Derecho. Afectan tanto a los ejércitos como a las instituciones policiales, penitenciarias, de protección civil e, incluso, al poder judicial y suelen hacerse con la implicación de instituciones homólogas de los países donantes. La Comisión Europea ha presentado recientemente al Consejo y al Parlamento su enfoque para la reforma del sector de la seguridad, que ya ha sido endosado por el Consejo.

Por otra parte, este enfoque conecta directamente con las prioridades de la recién aprobada Estrategia Global de la UE. En primer lugar, con la seguridad de la propia Unión (prioridad 1) y, en segundo lugar, con la resiliencia de los Estados y sociedades de la vecindad sur y este (prioridad 2).

¿Cómo va a ser la ayuda europea hasta 2030?

En definitiva, la ayuda europea trae como novedades para los próximos años la promoción de regímenes políticos ideológicamente afines, es decir: Estados democráticos de Derecho; la financiación del activismo democrático mediante conexiones con organizaciones de la sociedad civil; y el reforzamiento de la seguridad. Esta triple receta se podría caricaturizar como alianzas políticas, propaganda ideológica y ayuda militar y, por tanto, parecería más propio de la segunda mitad del siglo XX que de la Agenda 2030. De hecho, se ha hablado de un Plan Marshall para el Me-

diterráneo y la verdad es que las confrontaciones ideológicas que se producen hoy en día en esta región no son menos importantes que las que se producían durante la guerra fría.

Cabe señalar que la aplicación de este nuevo enfoque será observado y posiblemente criticado por actores tradicionales de la cooperación para el desarrollo, organizados en redes transnacionales para hacer seguimiento y defensa de los ODS, sus metas e indicadores. La securitización de la ayuda, en particular, es una crítica frecuente de las ONG hacia gobiernos donantes en zonas de inestabilidad.

No obstante, las nuevas prioridades temáticas de la ayuda europea llegan con recursos financieros adicionales, por lo que en principio no van a entrar en competición con viejos objetivos de tipo socioeconómico, como los de la Agenda del Desarrollo Sostenible. Más aún, los cambios producidos en algunos países de la región deberían favorecer que los efectos de la ayuda económica estén mejor distribuidos y beneficien lo más rápidamente posible a ciertos colectivos, como los jóvenes o las mujeres. Si esto realmente se consigue, la UE, más que retroceder varias décadas en el enfoque de su ayuda, tal vez estará adelantándose a la Agenda 2045, que podría ser la que aborde también la dimensión política del desarrollo. ■