



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES
DEPARTAMENTO TEMÁTICO



**UNA NUEVA POLÍTICA
DE COOPERACIÓN
PARA EL DESARROLLO
DE LA UNIÓN EUROPEA
CON AMÉRICA LATINA**

DEVE



DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES DE LA UNIÓN

DIRECCIÓN B

DEPARTAMENTO TEMÁTICO

ESTUDIO

UNA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA

Resumen

El presente Estudio contiene un análisis de los principios claves de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina. De particular importancia son los siguientes temas: i) La relevancia de la cooperación con países de renta media y especialmente con los de América Latina y el Caribe. ii) Los objetivos que debe perseguir la cooperación al desarrollo de la UE con América Latina y el Caribe. iii) El alineamiento del proceso de la integración regional con la amplia gama de realidades y estrategias existentes en América Latina y el Caribe. iv) La promoción de las políticas de cohesión social como uno de los ejes de la política al desarrollo de la UE. v) Las estrategias complementarias entre la política para el desarrollo de la UE y la cooperación sur-sur.

**PARA USO INTERNO EXCLUSIVO
DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El presente estudio ha sido solicitado por la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo.

AUTOR(ES)

MORAZÁN, Pedro, (Director del proyecto), Economista, Instituto SÜDWIND, Alemania
FIAPP, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid,
España

SANAHUJA, José Antonio, Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de
Madrid, España

AYLLÓN, Bruno, Investigador (IUDC-UCM), Universidad Complutense de Madrid, España

ADMINISTRATOR RESPONSIBLE:

Mario NEGRE, Jesper TVEVAD
Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión
Departamento Temático
WIB 06 M 051
rue Wiertz 60
B-1047 Brussels

Editorial Assistant: Györgyi MÁCSAI

VERSIONES LINGÜÍSTICAS

Original: ES, Traducciones: FR DE EN

ACERCA DEL EDITOR

Manuscrito terminado 12/ 2011.

© Parlamento Europeo, 2011

Impreso en Bélgica

Este estudio está disponible en Internet

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

Pueden solicitarse ejemplares por correo electrónico a: poldep-expo@europarl.europa.eu

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones expuestas en el presente documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento Europeo.

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	18
1 LA POLÍTICA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES	25
1.1 OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LAS CUMBRES UE-LAC	25
1.2 REVISIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EXTERNA Y LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO	30
1.3 POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE HACIA AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL DEBATE DE LA AYUDA A PAÍSES DE RENTA MEDIA	35
1.4 RESPONDIENDO A LOS RETOS DE LA COHERENCIA POLÍTICA PARA EL DESARROLLO Y LOS ODM/AGENDA DE ACCIÓN DE ACCRA	39
1.5 EL NUEVO PARADIGMA DE LA AYUDA DE LA UE (CRECIMIENTO INTEGRADOR) Y LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-ALC	43
1.6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	46
1.7 COMENTARIOS	48
2 LA PROMOCIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL	52
2.1 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA COHESIÓN SOCIAL	52
2.2 LA COHESIÓN SOCIAL EN EL NUEVO DISCURSO SOBRE EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA	54
2.3 ESTRATEGIAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LATINOAMERICANAS	58
2.4 LA CONTRIBUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	61
2.5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	65
2.6 COMENTARIOS	68
3 LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROMOCIÓN DEL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA	74
3.1 LA UE Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: IDENTIDAD, VALORES E INTERESES	74
3.2 ACUERDOS DE ASOCIACIÓN Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO: INSTRUMENTOS DE APOYO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL	75
3.3 LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN: ¿INCENTIVO E INSTRUMENTO DE APOYO A LA INTEGRACIÓN?	76

3.4	LA COOPERACIÓN REGIONAL Y EL APOYO A LA INTEGRACIÓN	81
3.5	CAMBIO DE CICLO EN EL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA	86
3.6	HACIA UNA AGENDA RENOVADA DE APOYO A LA INTEGRACIÓN Y EL REGIONALISMO: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	94
3.7	COMENTARIOS	97
4	LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR – SUR	106
4.1	LAS TRANSFORMACIONES GLOBALES Y LOS PAÍSES EMERGENTES	106
4.2	RASGOS DE LA CSS. LAS EXPERIENCIAS DE LATINOAMÉRICA	107
4.3	LA CSS EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA DE EFICACIA:	114
4.4	LA UE Y EL APOYO A LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y TRIANGULAR EN AMÉRICA LATINA	120
4.5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	127
4.6	COMENTARIOS	131
5	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	136
	BIBLIOGRAFÍA	142
	AUTORES Y COMENTARISTAS	154

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AAA	Agenda de Acción de Accra
ACP	Estados de África, del Caribe y del Pacífico
AL INVEST	Programa europeo de Apoyo a la Internacionalización de las pequeñas y medianas empresas de América Latina.
ALBA – TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado Comercial de los Pueblos
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo
AMM	Alta Autoridad Macroeconómica
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APG	Apoyo Presupuestario Global
APS	Apoyo Presupuestario Sectorial
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Dirección de la Cooperación al Desarrollo de la OCDE
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Caricom	Comunidad y mercado común del Caribe
CCDT	Código sobre Complementariedad y la División del Trabajo
CDS	Consejo de Defensa Sudamericano
CE	Comisión Europea
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESCAN	Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina de Naciones
CPD	Coherencia de Políticas a Favor del Desarrollo
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones
CSS	Cooperación Sur – Sur
CTPD	Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo
DCI/ALA	Instrumento de Cooperación al Desarrollo/América Latina y Asia
DEP	Documento de Estrategia de País / CSP: Country Strategy Paper
DER	Documento de Estrategia Regional / RSP: Regional Strategy Paper
DP	Declaración de París
EACES	Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EE.MM.	Estados Miembros de la Unión Europea
ENPI	Instrumento de Política Europea de Vecindad
ERP	Estrategias para la Reducción de la Pobreza
FEOGA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur

FSAP	Financial Sector Assessment Program
GRUCA	Grupo de representante diplomáticos de Centroamérica ante la UE
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
IED	Inversiones Extranjeras Directas
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Física de Suramérica
IPA	Instrumento de Ayuda de Preadhesión
LAIF	Latin American Investment Facility (MIAL, Spanish)
MAC	Método Abierto de Coordinación
Mercosur	Mercado Común del Sur
MFP	Marco Financiero Plurianual
MIAL	Mecanismo de Inversiones para América Latina
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo/ ILO: International Labour Organisation
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAC	Política Agrícola Común
PE	Parlamento Europeo
PIB	Producto Interno Bruto
PIDS	Plan Integrado de Desarrollo Social
PIN	Programa Indicativo Nacional
PIR	Programa Indicativo Regional
PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRB	Países de Renta Baja
PRM	Países de Renta Media
PYME	Pequeña y mediana empresa
RED	Renewable Energy Directive
RNB	Renta Nacional Bruta
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIEPAC	Sistema para la Interconexión Eléctrica de América Central
SMR	Sistema Monetario Regional
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
URB-AL	Programa de Cooperación Regional de la Unión Europea con América Latina

RESUMEN EJECUTIVO

La política al desarrollo de la Unión Europea en el contexto de las relaciones birregionales

En lo político, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, es el hito más importante en el posicionamiento europeo como actor, con voz propia, de la cooperación internacional. El objetivo superior de la política de cooperación al desarrollo, definido en el Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es “la reducción y erradicación de la pobreza en el corto y largo plazo respectivamente”. En vista de sus altos índices de pobreza ALC debería ser, por tanto, área prioritaria de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) europea. Sin embargo el Consenso Europeo para el Desarrollo indica que la prioridad de la AOD es “el apoyo a los países menos adelantados (PMA) y otros países de renta baja (PRB) para alcanzar un desarrollo global más equilibrado”. Por otro lado, en el párrafo 61 del Consenso se dejan abiertas perspectivas de enorme relevancia para la mayoría de los países de ALC: “61. El apoyo a los países de renta media sigue siendo igualmente importante para alcanzar los ODM. Muchos países de renta media-baja se enfrentan al mismo tipo de dificultades que los de renta baja.”

En lo institucional, el Código sobre Complementariedad y la División del Trabajo (CCDT) sancionado en 2007 profundiza el proceso de consolidación de la política única de cooperación internacional. Ambos instrumentos tienen consecuencias directas para el proceso birregional UE-ALC en tanto que exigen, en la práctica, una mayor concentración de la AOD en pocos países y en sectores y temas seleccionados (Freres, 2011). Además, con el Tratado de Lisboa se producen cambios institucionales que, en el corto plazo, serán determinantes para el desarrollo de la AOD con ALC. Para algunos expertos, la reubicación de lo que es hoy la Dirección de América Latina en una Dirección para las Américas en el SEAE, puede reducir fuertemente la relevancia de ALC en la política al desarrollo de la UE (ver Freres, 2011; Sanahuja, 2010d).

La concentración de la AOD en los PRB, está creando reacciones y quejas en ALC. En palabras de la Secretaria General de la CEPAL sería “necesario repensar la categoría de ‘ingreso medio’ --en la que se clasifica a la mayoría de los países de América Latina-- como criterio para la asignación de AOD ...”. Es de hacer notar que, con el Consenso Europeo para el Desarrollo y el CCDT en la mano, la Comisión ha buscado adaptar sus programas de cooperación a la diversidad latinoamericana, haciendo propuestas para el futuro. La falta de uno o varios interlocutores claros en ALC, dificulta, sin embargo, la definición de objetivos comunes en el pilar de AOD.

Revisión de los instrumentos de cooperación los nuevos mecanismos de financiamiento

La promoción de la cohesión social y el apoyo a la integración regional resaltan como los objetivos prioritarios definidos en la Cumbre UE-ALC de Viena en 2006 para el presente quinquenio. Además de estos temas, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) incluye también la gobernanza, la enseñanza superior y el desarrollo sostenible. Si bien es cierto que el ICD define áreas geográficas y objetivos específicos en función del objetivo general de la cooperación europea, todavía queda por resolver el dilema que surge entre la definición unilateral conforme a normas e instrumentos comunitarios (ICD y CCDT) y las cumbres birregionales UE-ALC (Sanahuja, 2010d). No pocas veces el proceso de las cumbres cuestiona las políticas ya antes formuladas por los instrumentos comunitarios.

Para el período 2007- 2013 la programación tuvo como marco internacional la Declaración Conjunta del “Consenso Europeo” de 2005 en lo referente a los ODM y la Declaración de la Cumbre de Viena en 2006, a través de los cuales se definieron tres áreas prioritarias de la Alianza Estratégica: el multilateralismo, la

cohesión social y la integración regional. Las prioridades se basan además, en la combinación de diferentes instrumentos (siete grandes programas temáticos y la programación nacional y regional). Las negociaciones sobre el marco financiero plurianual (MFP), son de vital importancia para el futuro de la política al desarrollo con los países de América Latina. La AOD está incluida en corrientes perspectivas financieras en Título 4: Acciones externas. Las decisiones en torno a aspectos esenciales como montos, sectores y contenidos de los instrumentos van a ser parte de debates complejos, dada la actual situación fiscal precaria de los Estados miembros que está afectando también la situación financiera de la Unión. La Comisión propone una reducción de 88,5 millones de euros en el monto dedicado a los instrumentos de cooperación, especialmente para los programas geográficos como el que aquí nos ocupa.

En los últimos acuerdos se ve una fuerte tendencia a poner el acento en la ayuda basada en programas en el marco de las Estrategias para la reducción de la pobreza (ERP). Esto es pertinente para Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guyana. De fuerte relevancia es también el Apoyo Presupuestario Global (APG) y los apoyos presupuestarios sectoriales (APS). La ayuda basada en programas representa más del 5 % de las ayudas dirigidas a ALC. Esto se debe a que la región ofrece una mayor capacidad de absorción en comparación con África subsahariana. Los Documentos de Estrategia de País (DEP) y los Documentos de Estrategia Regional (DER) son, a nuestro criterio, el punto de partida más adecuado para una cooperación horizontal. Ambos instrumentos son elaborados mediante un proceso de diálogo con los Gobiernos nacionales de cada país receptor y con otros actores relevantes. En ellos se definen los objetivos específicos y los sectores de intervención de la cooperación de la UE. Sin embargo hasta ahora no han sido socializados suficientemente, de tal manera que incluyan también exigencias de la sociedad civil.

Política de Desarrollo de la UE hacia América Latina en el contexto de la crisis económica

La UE adoptó los compromisos de incremento colectivo de la AOD en 2002. Dichos compromisos fueron después ampliados y ratificados por el Consejo Europeo en 2005. El “paquete de desarrollo” de la CE (el Plan de acción de 12 puntos y el Informe de avance de 2010) fue adoptado en abril de 2010 en medio de la crisis económica global. Sin embargo las metas ambiciosas de la Comisión fueron amortiguadas ya por las conclusiones del Consejo del 14 de Junio 2010 que sirvieron de base a la posición oficial de la UE ante la Cumbre de la ONU sobre los ODM en septiembre del mismo año en Nueva York (Morazán/Koch, 2011).

En el informe de este año de la CE admite que tasas de crecimiento económico negativas en la UE como consecuencia de la crisis y las medidas de austeridad introducidas por los Estados miembros condujeron a la reducción de la AOD. Todo ello conduce a una trayectoria negativa en el cumplimiento de ODM. ¿Qué ha pasado con la agenda ambiciosa del Consenso en sus primeros cinco años? Desde el punto de vista cuantitativo el balance es, por así decirlo, negativo. En 2010, los Estados miembros de la UE no lograron cumplir con el objetivo intermedio (0.56 %) alcanzando apenas el 0.42 % de la AOD/PIB. A no ser que ocurra algo sensacional, y la situación actual no da señales en tal sentido, la UE no logrará alcanzar el objetivo de 0,7 % para el año 2015. Los riesgos de una disminución considerable de la AOD para ALC son enormes y han crecido incluso más como consecuencia de las crisis políticas y económicas en el norte de África.

Plan de acción de la UE en doce puntos y ALC

Inicialmente y como consecuencia lógica, se pensó que el Plan de acción 12 puntos aprobado en abril del 2010 debía ser la base para la Cumbre UE-ALC del 2010. Sin embargo los compromisos de AOD con

la región no han sobrepasado el límite de los 350 millones de Euros anuales y los pagos oscilan en los 300 millones de Euros en los últimos tres años. Si se suma el aporte bilateral de los Estados miembros, la UE es el primer cooperante de ALC. Pero el peso de la AOD europea para el alcance de los ODM en ALC no es solamente cuantitativo. Como es bien sabido, los PRM de ALC implican un reto para la agenda ODM, precisamente porque en ellos habitan la mayoría de los pobres y porque los resultados esperados implican procesos de cooperación mucho más complejos que los instrumentos tradicionales de la AOD. Por otra parte, muchos de los instrumentos innovadores que están en discusión actualmente tienen un enorme potencial de realización en ALC.

Más que una retirada repentina de la AOD, ALC necesita un tratamiento diferente de los tres pilares de la asociación estratégica, de tal manera que se pueda lograr el objetivo de reducción de la pobreza en interés de ambas regiones. Para ello es necesario que la UE reconozca los ámbitos complementarios estratégicos para lograr el cumplimiento de los ODM con una renovada política para el desarrollo.

Respondiendo a los retos de la coherencia política para el desarrollo y los ODM

Con el Tratado de Lisboa la coherencia pasa a ocupar un lugar más central en la política exterior de la UE volviéndose requisito jurídico tanto para el Alto Representante como para la Comisión. El Consenso subraya que el “compromiso de fomentar la coherencia de las políticas en favor del desarrollo” (CPD) no es únicamente un compromiso político clave en el contexto de los ODM, sino que dispone además de una base jurídica firme en el Tratado CE (art. 178). La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo subraya que “las políticas de la UE en ámbitos como el comercio, la agricultura, la pesca, la seguridad alimentaria, el transporte y la energía tienen una relación directa sobre la capacidad de los países en desarrollo para generar crecimiento económico nacional, el cual constituye la base de todo avance sostenido hacia el cumplimiento de los ODM.” (Comisión Europea, 2005a) La CPD es también un instrumento vital para el cumplimiento del ODM 8 por parte de la UE. El ODM 8 busca fomentar una alianza global para el desarrollo. La presencia de la UE y de tres países latinoamericanos en el G20 (México, Brasil y Argentina) puede ser una oportunidad para acercar posiciones, de tal forma que la CPD pueda ser implementada de manera conjunta. La insistencia de los países latinoamericanos en profundizar un diálogo macroeconómico, es una señal de las preocupaciones existentes. El establecimiento del Mecanismo de Inversiones para América Latina (MIAL) es, por ello, un avance en la ejecución de la CPD. Aunque ha habido señales positivas, la agricultura es un área en la que la UE tiene enormes problemas para realizar la CPD con algunos países de ALC.

El nuevo paradigma de la ayuda de la UE y la Asociación Estratégica UE-ALC

La UE formula el paradigma de “crecimiento integrador” en el Libro Verde sobre la Política al Desarrollo que ha sido puesto a discusión a inicios de 2011. El mensaje del Libro Verde podría resumirse así: “a más crecimiento, menos pobreza”. Sin embargo es bien sabido que la elasticidad en pobreza del crecimiento varía de país a país y de región a región. Las cuatro preguntas del Libro Verde insisten por ello en la relevancia de la cooperación al desarrollo en el contexto de los actuales retos de la comunidad: el cambio climático, la crisis financiera y la crisis alimentaria.

La práctica de la política de cooperación al desarrollo de la UE demuestra que el apoyo a la “cohesión social” puede contribuir de manera positiva a que se ejecuten políticas que conduzcan al respeto y cumplimiento de los estándares laborales básicos en los países beneficiarios de ALC. La Política al desarrollo podría entonces contribuir a la implementación de la responsabilidad social empresarial. Una estrecha relación con los temas de estándares laborales y sistemas de protección social la tiene el tema

equidad de género. Sobre este tema la Comisión ha logrado desarrollar también instrumentos de mucho impacto.

Recomendaciones

La erradicación de la pobreza como objetivo superior de la política al desarrollo de la UE debe mantenerse para ALC. Se debe reconocer la oportunidad en la crisis actual de Europa; revisar el plan escalonado y adaptarlo a las Cumbres birregionales podría ser un primer paso. Poner atención a los reclamos de ALC sobre la coherencia de la política agraria con la AOD. Se debe mantener el compromiso de la AOD en los PRM. Hay que buscar una mejor división de tareas entre los Estados Miembros de la Unión Europea (EE.MM) y aprovechar los nuevos espacios para adaptar la AOD a los cambios en ALC. Se debe poner el ODM 8 en el centro de la política de cooperación de la UE con ALC seleccionando los ámbitos para implementar la nueva estrategia de “crecimiento integrador” en ALC. Con estos cambios se podrían revitalizar los Documentos de Estrategia de País (DEP) y los Documentos de Estrategia Regional (DER).

La promoción de la cohesión social

El concepto “cohesión social” ha sido desarrollado e incorporado en gran medida en el acervo de la UE, asociándose al “modelo social europeo” que busca salvaguardar el componente social de la integración. Es en sí un elemento clave del proceso de integración europea y –no menos importante- una señal de identidad de la imagen de la UE en el mundo (Sanahuja, 2010c). En el nuevo discurso sobre el desarrollo económico la cohesión social tiene un papel central.

A pesar de los éxitos en crecimiento económico y de una mayor capacidad para sortear los efectos de la crisis financiera internacional, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo: el 20 % más rico acapara el 57,1 % de los ingresos, mientras que la misma proporción de los más pobres recibe apenas un 2,9 % de la riqueza (Inter-American Dialogue, 2009). A las desigualdades sociales de todo tipo habría que agregarles las desigualdades territoriales, que también son de enorme cuantía en ALC. Tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) están centrando su atención en el debate sobre el papel que puede jugar el Estado para reducir las desigualdades e impulsar con ello la cohesión social.

De hecho la CEPAL ve la cohesión social no solo como un fin sino también como un medio para lograr un desarrollo equilibrado. Esta visión se sintetiza en el lema de la CEPAL: “hay que crecer para igualar e igualar para crecer”. Según la CEPAL (2007), brindar oportunidades, desarrollar capacidades y asegurar protección son los tres grandes vectores que conducen a la cohesión social. El concepto de cohesión social tiene un fuerte carácter normativo y se considera por ello como un principio orientador de la acción pública: la cohesión social es una condición positiva por cuyo alcance hay que esforzarse. Lo que significa que la visión está impregnada de valores y particularmente de una perspectiva, el enfoque de derechos. Este proceso implica la promoción de acuerdos o pactos (lo que se ha venido en llamar Pactos por la Ciudadanía” (Véase FIIAPP, 2010) que faciliten los cambios políticos y normativos que aborden los aspectos estructurales que imposibilitan el ejercicio pleno de estos derechos. En definitiva, se trata de generar un círculo virtuoso: hay que invertir en cohesión social para crear ciudadanía y hay que invertir en ciudadanía para crear cohesión social.

Las estrategias para la integración de la cohesión social en las políticas públicas latinoamericanas pueden ser mejoradas sustancialmente. Se trata de cubrir los objetivos de la cohesión social, la formación de capital humano y la creación de mecanismos de seguridad por medio de una política

social integral para poder superar la fragmentación institucional y la desarticulación existente en muchos países de América Latina.

La política de desarrollo de la UE puede contribuir a la cohesión social en América Latina. Los programas europeos de cooperación en apoyo de la cohesión social se han desarrollado a través de dos vías: los programas nacionales de cada país, y los programas regionales o subregionales. En cuanto a los programas regionales, el más significativo de ellos, el programa EUROsociAL, nace de un mandato expreso de los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe reunidos en mayo de 2004 en México. En su recorrido de seis años el programa ha contribuido a difundir el concepto de cohesión social en las sociedades latinoamericanas y a traducirlo en medidas concretas de fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas públicas para la cohesión social. Uno de los aciertos de este tipo de programas regionales es su capacidad de fomentar los vínculos entre instituciones de las dos regiones a través del método del intercambio de experiencias, un mecanismo de aprendizaje entre pares.

A pesar de las diferencias de enfoque y de la distancia entre ambas regiones, se va abriendo camino una visión cada vez más compartida sobre el significado y el alcance de la cohesión social como un factor clave de desarrollo y estabilidad de las sociedades de las dos regiones. La cohesión social constituye un componente básico del diálogo entre la UE y América Latina en el marco de la "Asociación Estratégica" entre las dos regiones.

Tal relevancia ha adquirido el tema de la cohesión social en las relaciones birregionales que se ha institucionalizado del diálogo birregional sobre el tema en el Foro de Cohesión Social UE-ALC, preparatorio de las cumbres birregionales, con el fin de intercambiar puntos de vista y conocer experiencias sobre la implementación de políticas que contribuyan a promover la cohesión social.

La Unión Europea y la promoción del regionalismo y la integración regional en América Latina

La estrategia interregionalista de la UE fue trazada por las instituciones comunitarias entre 1994 y 1995 y, con algunos ajustes y redefiniciones, ha permanecido vigente en sus componentes básicos hasta la Cumbre de Madrid de 2010. Como cualquier otro objetivo de la acción exterior, el apoyo de la UE a la integración latinoamericana responde a una particular combinación, no siempre armónica, de intereses (promoción de crecimiento y mercados más amplios), valores (democracia y derechos humanos), e identidades (integración y cohesión social).

Los Acuerdos de Asociación: ¿incentivo e instrumento de apoyo a la integración?

Uno de los rasgos que caracterizan a la UE como actor global y en particular, como socio externo de América Latina y el Caribe es su apoyo a la integración regional y a formas más amplias de regionalismo. En ese sentido tanto el diálogo político regional, como los acuerdos de libre comercio y la cooperación al desarrollo deberían ser factores coadyuvantes a la integración regional de ALC. En cuanto al diálogo político una instancia de particular relevancia para la gestación de consensos políticos es la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat). La firma de acuerdos de libre comercio entre la UE y los grupos subregionales de América Latina y el Caribe presupone, a su vez, la profundización de la integración económica en cada uno de ellos hasta constituirse en "grupos" regionales efectivos. La cooperación al desarrollo comunitaria, a través de programas regionales con Centroamérica, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur busca también estimular el proceso de integración económica.

Desde su lanzamiento a mediados de los noventa, esa estrategia interregionalista ha enfrentado obstáculos y dificultades, en particular en lo referido a las relaciones entre la UE y Mercosur. Los problemas de coherencia son particularmente importantes en relación al proteccionismo comercial. Si la UE quiere ser un “federador externo” de la región, no puede suponer un freno para una mejor inserción de América Latina en el mercado internacional.

¿Qué muestra la evolución de las negociaciones para la firma de Acuerdos de Asociación? La visión de una “red” de acuerdos de asociación, definida por la estrategia mencionada, está próxima a materializarse: Se han firmado Acuerdos con México (2000), Chile (2002), y Centroamérica (2010). Existe un “Acuerdo Multipartes” con Colombia y Perú (2010), al que podrían sumarse posteriormente Bolivia y Ecuador, y en 2010 se reabrieron las negociaciones entre la UE y Mercosur. Todo ello parece mostrar que al contraponer los acuerdos bilaterales a los acuerdos birregionales se trata de un falso dilema, y que el bilateralismo se afirma como complemento y no como alternativa al interregionalismo. Si entre 2011 y 2012 culminan las negociaciones entre la UE y Mercosur, la “asociación estratégica” entre la UE y América Latina y la UE estará fundamentada, como se previó a mediados de los noventa, en una amplia red de acuerdos de asociación y áreas de libre comercio, sean éstas de carácter bilateral o interregional.

Los Acuerdos de Asociación: ¿incentivo e instrumento de apoyo a la integración?

Ha habido resultados desiguales en las negociaciones para constituir una “red” de Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina. Ello se debe, en gran medida, a la ambivalencia con la que se ha realizado en la práctica, a los problemas de coherencia de políticas en la UE y a los altibajos de los esquemas de integración en ALC. Los problemas de coherencia son particularmente importantes en relación al proteccionismo comercial que afecta, en particular, a las relaciones UE-Mercosur. Dentro de la UE existen posiciones e intereses divergentes respecto a las concesiones a realizar en cuanto a acceso al mercado agropecuario. A esto hay que agregar las distintas posiciones al interior de Mercosur en materia de apertura en manufacturas, servicios y contratación pública. Esos factores, que también están presentes en las negociaciones de la OMC, explicarían en lo esencial que esas negociaciones se suspendieran en el año 2004.

A pesar de que la conclusión de los acuerdos bilaterales UE-Colombia y UE-Perú en vísperas de la Cumbre de Madrid de 2010 ha sido objeto de polémica, ésta puede considerarse un paso importante en la creación de una red de acuerdos. En cualquier caso, los acuerdos ya firmados no cerrarían esta cuestión. En junio de 2010 Ecuador expresó oficialmente su deseo de retomar las negociaciones y ser parte del Acuerdo. En diciembre de ese año, el Gobierno Boliviano anunció que retomaría las negociaciones de dicho acuerdo, lo que a medio plazo permitiría recuperar la lógica interregional de la relación entre la UE y el grupo andino. El Acuerdo con Centroamérica firmado en mayo de 2010, como, sobre todo, el que eventualmente se suscriba con Mercosur, pueden compensar el fracaso de la negociación “grupo a grupo” con la CAN, y supone un importante refuerzo de la estrategia regionalista de la UE. Desde la Cumbre de Madrid, se han multiplicado las señales positivas para esta negociación. Gran importancia ha tenido la Cumbre de Mercosur de San Juan, en agosto de 2010.

En suma, el examen de las negociaciones entre la UE y los distintos grupos subregionales parece mostrar dos cosas: en primer lugar, que la posibilidad de firmar Acuerdos de Asociación sigue siendo un poderoso incentivo para la integración. En segundo lugar, que los límites del poder de la UE como “federador externo” también los definiría, como es lógico, el alcance del compromiso con la integración de cada subregión y el papel que dentro de ellas tengan los acuerdos “sur-norte” con actores externos, como Estados Unidos. Así parecen indicarlo, en un marcado contraste, los casos de la CAN y de la integración centroamericana.

La cooperación regional y el apoyo a la integración

El examen de los documentos de estrategia regional revela un enfoque altamente integrado, combinando diálogo político, comercio y cooperación al desarrollo, y claros elementos de continuidad. Finalmente, en lo referido a la gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales. Temas “transversales” como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad. Junto a estos elementos, se observa la aparición de nuevas prioridades derivadas del proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe. En concreto, las acciones de apoyo a la educación superior, y el desarrollo de la sociedad de la información.

Sin embargo, existe un notable desequilibrio entre los compromisos políticos de las Cumbres, y los recursos financieros disponibles, que no han aumentado. Por otro lado, cabe observar que el procedimiento de definición de la estrategia por parte de la CE, de carácter unilateral conforme a las normas comunitarias, no se ajusta adecuadamente a una pauta de relación “interregionalista”, como las “Cumbres”, ni al modelo de relación, más horizontal, de la nueva generación de acuerdos de asociación adoptados desde 2000.

La Comunidad Europea ha sido una de las pocas fuentes de cooperación regional en ALC y la única que realiza cooperación birregional. Es importante recordar que la integración regional es una de las ocho áreas prioritarias contempladas en el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005. La cooperación regional ha tenido, sin embargo un carácter marcadamente asimétrico, puesto que no ha existido ninguna organización regional de ámbito latinoamericano y el “mapa” de la integración regional en realidad ha estado integrado por cuatro subregiones — Mercosur, CAN, Centroamérica y Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM) — y los casos particulares de integración “sur-norte” de México y Chile. En esas condiciones, el apoyo a la integración de América Latina es difícil, y la UE ha optado por programas regionales basados en “redes” temáticas y consorcios, en su mayoría integradas por actores descentralizados — gobiernos locales, universidades —, que impulsan dinámicas de “regionalización”, antes que el regionalismo formalizado e institucionalizado. La creación de UNASUR en 2008 y, en particular, la aparición de la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) en el año 2011 abriría nuevas posibilidades de cooperación “de región a región” por parte de la UE, en la medida que esas organizaciones se consoliden y se den a sí mismas competencias e instrumentos para una cooperación regional más intensa o para llevar a cabo políticas comunes.

Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración latinoamericana

Ante el visible cambio de ciclo que se observa en el regionalismo y la integración en ALC parece pertinente la sugerencia de un posible diálogo entre UNASUR y la UE expresada en la Comunicación de 2009, “Una asociación de actores globales”. Este cambio de ciclo ocurre después de más de 15 años de regionalismo abierto de la mayoría de los estados latinoamericanos que, de hecho, ha dejado un saldo positivo en la región, especialmente en lo concerniente al crecimiento del comercio intrarregional con ritmos superiores a los del comercio total. La mayor parte de las exportaciones en el comercio interregional son manufacturas con mayor valor agregado. A partir del mediados del 2000, se observan signos de agotamiento del modelo de regionalismo abierto. El crecimiento del comercio interregional se coloca por debajo del comercio total.

Entre las causas que explican tal cambio pueden mencionarse las siguientes: la persistencia de un patrón exportador especializado en productos primarios —que la fuerte demanda asiática está

alentando—, la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas, el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial derivado de la escasez de cadenas productivas transnacionales, los elevados costes de transporte derivados de la falta de infraestructura física, la inestabilidad macroeconómica, la persistencia de barreras no arancelarias, y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis.

La CEPAL reconoce que a pesar de los nuevos retos, “Es clave fortalecer la integración regional, sobre todo si se tiene en cuenta que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, beneficia en mayor medida a las pequeñas y medianas empresas y trae aparejado más valor agregado que el comercio dirigido al resto del mundo.” El nuevo enfoque de la integración podría ser caracterizado entonces como “postliberal” por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Motta y Ríos 2007, Sanahuja 2010). El regionalismo post-liberal y en particular la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) parece erigirse como el más reciente intento de articular un espacio económico y político regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que han animado las estrategias de integración regional de América Latina desde sus orígenes.

El regionalismo post-liberal se ha desplegado a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Tanto UNASUR como ALBA-TCP expresan una determinada lectura del regionalismo “anti” o “post” liberal, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término. Las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que coexiste con el regionalismo post-liberal plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos.

El regionalismo post-liberal tiene un marcado contenido político. Sin embargo tanto ALBA-TCP, con marcada orientación ideológica, como UNASUR, con una tensión entre el modelo MERCOSUR y la orientación Norteamérica-Pacífico, dan más peso, como se indicó, a la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad. También se observa una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.

De ahí que uno de los rasgos característicos del regionalismo post-liberal sea el desarrollo de políticas sectoriales de alcance regional en diversos campos. La energía se convirtió, por ejemplo en un asunto central en la agenda de UNASUR. En este campo existe una evidente complementariedad entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un “cuello de botella” para el crecimiento. Es tal ese potencial que se ha llegado a afirmar que el petróleo y el gas sudamericano podrían tener el papel que tuvieron el carbón y el acero en la integración europea.

El proceso de creación de la (CELAC), un mecanismo aprobado en la III Cumbre de América Latina y el Caribe, convocada en Caracas en diciembre de 2011, está marcado por fuertes tensiones en lo que significa la integración regional. Es prematuro valorar el alcance de este proceso. En cualquier caso, es visible su naturaleza eminentemente política, y representa un retorno de México a los asuntos regionales, y un intento por parte de Brasil de reconstruir un regionalismo latinoamericano y del Caribe que incorpore los distintos agrupamientos subregionales, más allá de UNASUR. (Costa Vaz 2010; Rojas Aravena 2011a, 2011b).

Recomendaciones

El papel de la integración en la estrategia regional de la UE sigue siendo clave; como socio externo la UE debería buscar una estrategia renovada de apoyo a la “integración positiva” y las políticas comunes. Las políticas sectoriales de energía e infraestructura responden a intereses compartidos y por tanto son relevantes para la agenda de la UE. Se debería buscar una mayor cooperación en ciencia y tecnología; mayor énfasis en la promoción de dinámicas de “regionalización”; el apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías regionales; mejor movilización de recursos adicionales. Se debe poner énfasis en el papel clave de los Acuerdos de Asociación y, finalmente, en una agenda de diálogo político ampliado.

La promoción de la Cooperación Sur – Sur (CSS)

La difusión del poder mundial y el ascenso de países emergentes constituyen dos de las principales transformaciones en las relaciones internacionales del principio de siglo XXI. Los cambios en las dinámicas mundiales de poder, así como el proceso en curso de su difusión y desplazamiento vertical y horizontal, observables a nivel global y en la región latinoamericana en particular, plantean serios y urgentes desafíos a la UE. El vigor de las relaciones Sur – Sur, la creación de espacios autónomos para la concertación y la cooperación política de los países latinoamericanos, sin participación europea o norteamericana, y la presencia de actores extra regionales (China, Rusia, India, Irán) son transformaciones de hondo calado que desafían a la UE a redefinir su estrategia y los instrumentos para continuar siendo un actor relevante en las relaciones con la región.

La naturaleza y delimitación de la CSS es un aspecto de mucho debate sin consensos. En cuanto a sus principales características, los países en desarrollo destacan su lógica de funcionamiento basada en la identificación compartida de soluciones demostradas a problemas de desarrollo, enfatizando la creación y el fortalecimiento de capacidades. Para los beneficiarios, la CSS se adaptaría a sus prioridades, al proporcionar fondos para infraestructuras y fortalecer su capacidad de gasto cuando se canaliza a través de los presupuestos nacionales.

No obstante, persiste una cierta idealización y una marcada ambigüedad y laxitud respecto a las definiciones de la CSS, en torno a sus ámbitos en la perspectiva de su eficacia y de la frecuente comparación con la Cooperación Norte – Sur. La multiplicación de plataformas de debate sobre la CSS, plantea otro reto a los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, que se ven presionados a transparentar sus prácticas en materia de cooperación y sienten la presión de alinearse al consenso generado por el CAD/OCDE a partir de la Declaración de París (DP).

Rasgos de la CSS: Las experiencias de Latinoamérica

América Latina es la región del mundo donde más dinámicas han sido las experiencias de CSS. Algunos de los principales hitos de la historia de la CSS se produjeron en la región: El concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) fue fruto de la Conferencia de Buenos Aires (1978); el Plan de Acción de Caracas para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (1981) y el Plan de Acción de San José (1997), dedicado a las inversiones, el comercio y las finanzas completaron el marco de referencia de la CSS.

Los Estados latinoamericanos dirigen su CSS hacia países próximos que les resultan de particular interés, por motivos culturales, políticos, históricos o de seguridad, sin que ello implique la ausencia de motivaciones solidarias. Por ejemplo, Colombia concentra sus acciones de CSS en países limítrofes y en

la Cuenca del Caribe. Venezuela divide su atención entre ésta última, con Cuba como principal socio, y Centroamérica, con una presencia menor en América del Sur donde prioriza a sus aliados políticos (Bolivia y Ecuador). Brasil es el único país de la región que muestra mayor diversificación de su cooperación dirigiéndose prioritariamente a América Latina, sin descuidar su creciente presencia en África y en menor medida, Asia.

Por sectores de actividad en el año 2009, la CSS que se realizó en la región ALC estuvo concentrada en actividades de tipo económico (40 % de los 881 proyectos registrados), sociales (otro 40 %) y otros sectores (20 %) como cultura, género, medio ambiente, prevención de desastres, fortalecimiento de la gestión de instituciones públicas, etc. (Secretaría General Iberoamericana, 2010). No estaría completo el panorama de la CSS sin mencionar su importancia en los procesos de integración y regionalización (Ojeda, 2010). Esta variante de la CSS se despliega en el marco de estrategias regionalistas de carácter post-liberal que pretenden reformular y reorientar los rumbos integracionistas en Latinoamérica (ALBA-Tratado Comercial de los Pueblos, Mercosur, UNASUR) generando espacios de cooperación mucho más políticos que en el pasado.

La CSS en el contexto de la agenda de eficacia:

Hoy es difícil afirmar que la DP sea el referente para algún tipo de coordinación regional en Latinoamérica (Prado, 2010). La implicación de los países de América Latina en la agenda de eficacia de la ayuda ha sido gradual, con diferentes posiciones que oscilan entre la adhesión entusiasta y el rechazo frontal. Mientras Venezuela plantea una ruptura con los cánones tradicionales de la Cooperación Norte – Sur, Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS a la DP, convirtiéndose, entre los países en desarrollo, en uno de sus principales impulsores en la región y en el mundo. Incluyendo a los estados caribeños, sólo el 53 % de los países de la región han suscrito la DP.

Más complicada ha resultado ser la aplicación a la CSS de los principios y mecanismos establecidos por la DP. En este punto, la mayoría de los países latinoamericanos no enmarcan la cooperación que ofrecen en las disposiciones de la DP. El caso brasileño es representativo de esta postura, pues el país firmó la DP en su condición de receptor de AOD, pero de ningún modo como oferente de cooperación. En definitiva, se detecta una preferencia por el tratamiento de la eficacia de la cooperación en plataformas regionales o en Naciones Unidas. Argentina y Brasil reclaman la reorientación de estos debates al ámbito del Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, creado en 2007.

El avance de los “nuevos donantes”, especialmente de China, despertó la preocupación de los países del CAD por sus repercusiones en la aplicación de la agenda de la eficacia. La creación en 2003, en el seno del CAD, del Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF por sus siglas en inglés), respondió en parte a esa inquietud. La necesidad de mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS fue puesta de manifiesto en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo (Doha, 2008). Desde Naciones Unidas, se ha reconocido que la eficacia de la CSS está muy limitada en su análisis por la ausencia de evaluaciones. La gran novedad en lo referente a la discusión multilateral sobre el rol de la CSS y su relación con la agenda de eficacia de la ayuda ha sido la incorporación del tema en la agenda del G- 20 y su inclusión entre los 9 pilares definidos en el Consenso del Desarrollo de Seúl para un crecimiento incluyente.

La UE y el apoyo a la Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina

La UE no cuenta con una visión de conjunto ni con una clara definición estratégica que le permita estructurar y desarrollar, con suficiente empuje, una política de apoyo y de respuesta cooperativa a la

CSS, no sólo en Latinoamérica, también en sus relaciones con otros PRM. Del examen del Tratado de Lisboa y del Tratado de Funcionamiento de la UE, se constata que no hay referencias directas a la CSS o a la cooperación triangular como modalidades o instrumentos para la cooperación comunitaria al desarrollo. La ausencia de referencias directas a la CSS en los textos y reglamentos comunitarios plantea la necesidad de iniciar un proceso de reflexión que pueda conducir a su incorporación en la política de cooperación de la UE. Por su parte la Comisión Europea ha introducido paulatinamente la CSS en su agenda de cooperación global y con Latinoamérica. La programación regional con América Latina alude a la CSS como una modalidad útil para que los países menos capacitados puedan beneficiarse de los programas “horizontales” o birregionales. En lo referente al programa EUROSOCIAL se recomienda su renovación, ponderando “las posibilidades de crear asociaciones institucionales y establecer una cooperación triangular”.

De manera general, la implicación de la UE en la cooperación triangular en Latinoamérica viene motivada por el rol de los países emergentes que ejercen una influencia creciente en su entorno. Entre los estados miembros más activos en el fomento de la CSS y triangular Alemania destaca por su trayectoria. Otros socios comunitarios activos son España, Francia, Bélgica, Países Bajos, Suecia y Reino Unido.

Recomendaciones

Iniciar un proceso de esclarecimiento sobre la CSS y triangular; la UE debería diseñar una estrategia en varios niveles: global, birregional y bilateral. La Fundación EUROLAC debe incorporar entre sus actividades un programa birregional de investigación en CSS. Se debería incluir el fomento a la CSS en la elaboración de los Documento de Estrategia Regional para el periodo 2014-2020. Se podría pensar en fórmulas mixtas entre los estados miembros y la Comisión.

INTRODUCCIÓN

En la última Cumbre EU-ALC en Madrid 2010, se reafirmó la voluntad de los jefes de Estado de ambas regiones para “hacer frente a las consecuencias mundiales de la crisis económica y financiera y evitar que vuelva a producirse una crisis de este tipo”. Ahora en vísperas de la siguiente Cumbre, prevista a celebrarse en enero de 2013 en Santiago de Chile, Europa se muestra más frágil que entonces como consecuencia de la llamada “crisis del Euro”. Los problemas de la deuda pública y la vulnerabilidad del Euro acaparan la atención de toda la Unión Europea, a tal grado que no faltan voces que vinculen el destino de todo el proyecto de integración a la forma en que se logre el manejo de la presente crisis.¹ Para nadie es ya una sorpresa que la crisis económica global está produciendo no solamente cambios de coordenadas en el ámbito económico, sino también nuevas exigencias en el ámbito de la gobernanza global que, de una u otra manera, influyen en el actuar de la UE como socio global y específicamente de ALC. El multilateralismo de la UE y su afán por fomentar el crecimiento económico sostenido y equilibrado exigen por ello, al mismo tiempo, el restablecimiento de la confianza en sus instituciones y, sobre todo, en sus mercados financieros para poder ofrecer de nuevo un modelo y producir un efecto de demostración positivo en otras partes del mundo.

Junto a la crisis económica, los acontecimientos en el norte de África abrieron nuevos retos que deben ser asumidos de inmediato, tanto por la UE en su conjunto como por los estados miembros (EEMM) por separado. El Tratado de Lisboa sufre entonces su primera prueba de fuego tanto a nivel económico (crisis del Euro), como a nivel político (el apoyo a la democracia en los países árabes). Ambos fenómenos, la crisis económica mundial y las transformaciones democráticas en los países árabes, tienen un impacto mayor en la dinámica de las relaciones EU-ALC. Sin embargo, es todavía muy temprano para poder valorar el carácter de dichos impactos, especialmente porque los mismos dependen también de la forma en que ALC reaccione ante los efectos de la crisis económica mundial y, en cierta forma, a los problemas de Oriente Medio.

La definición de las líneas del marco financiero plurianual (2014-2020), es quizá una especie de termómetro que mide la dirección que pueden tener los nuevos cambios: Las líneas del presupuesto financiero que propone la UE a partir de 2014, prevén para el Capítulo 4 titulado la “UE como actor global”, un crecimiento de apenas el 0,8 %, muy por debajo del 5 % promedio de todos los capítulos restantes. La reducción de más de 88 millones de Euros del Instrumento de Financiación para la Cooperación al Desarrollo, en la cual se incluyen los programas geográficos, es una señal muy importante para ALC de que los desafíos de la UE en tiempos de crisis son enormes y de que las respuestas a los mismos no siempre estarán en concordancia con los objetivos a largo plazo definidos hasta el momento.

América Latina, por su parte, no está exenta de los riesgos de la crisis. A pesar de que, según las estimaciones del FMI, el crecimiento económico de 4,5 % previsto para la región en 2011 todavía es sólido, la incertidumbre respecto de la recuperación mundial podría afectar el crecimiento de ALC. Los riesgos de contagio son fuertes y no será tarea fácil lograr un equilibrio adecuado entre éstos para evitar la crisis en condiciones en que los precios de las materias primas pueden bajar aumentando la presión

¹ Ver por ejemplo:

http://www.elpais.com/articulo/reportajes/razones/Europa/resquebraja/elpepusocdmg/20110515elpdmgprep_1/Tes

fiscal.² Aunque las políticas económicas que adopten los países latinoamericanos por separado puedan afectar a sus vecinos,³ es evidente que para la UE el acercamiento económico hacia ALC debe ser un punto a tomar en cuenta en la estrategia para salir de la crisis.

Por ello, la crisis económica y sus efectos diferenciados no han reducido la relevancia del acercamiento entre ambas regiones, sino que la han puesto en una nueva perspectiva. Se trata, entre otras cosas, de concretar el compromiso adoptado en Madrid en 2010 de trabajar juntos en pro de una nueva arquitectura financiera internacional, que incluya la reforma de las instituciones financieras internacionales, dando mayor voz y derechos de voto a los países en desarrollo, obteniendo a cambio un mayor compromiso de reformar el marco reglamentario y de supervisión financiera internacional para garantizar la estabilidad y la solvencia de los sistemas financieros. La pregunta es si se pueden afianzar los principios sobre los cuales ha sido erigida dicha alianza estratégica, combinando la integración regional, la cohesión social, la Ayuda al desarrollo y la relación con otros actores globales.

El presente estudio trata de captar esa relevancia, analizando cuatro aspectos importantes de la “Alianza Estratégica EU-ALC”: 1. La política al desarrollo de la UE en el contexto de las relaciones bilaterales; 2. La promoción de la cohesión social; 3. La promoción de la integración regional en América Latina; 4. La promoción de la Cooperación Sur – Sur. El estudio busca analizar la relación entre el comportamiento reciente de los flujos de asistencia y el progreso en la promoción de la cohesión social y la reducción de las desigualdades. Asimismo se hace un balance sobre los procesos de integración regional y los desafíos que los mismos tienen para la UE. Adicionalmente se hace un análisis del valor agregado que tiene la intensificación de las relaciones “sur-sur”, frente a las formas tradicionales de la cooperación al desarrollo. Las contribuciones del presente Estudio provienen de expertos que trabajan en instituciones de centros de estudio y análisis en Europa. Para iniciar el debate se ha invitado, además, a expertos de ALC a hacer reflexiones críticas en torno a los puntos de vista aquí expresados.

La política al desarrollo de la UE

Para ALC la definición de prioridades de la UE en lo referente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es un desafío no solamente político sino también conceptual: La estrategia del Consenso Europeo sobre el Desarrollo de concentrar de la AOD en los países de renta baja, implica automáticamente una reducción de la atención a los problemas que enfrentan los países de renta media de ALC. A primera vista el éxito económico y, en no pocos casos, el avance tecnológico de algunos países latinoamericanos de ingresos medios y medio altos, justifica repensar la cooperación al desarrollo con esta región. Sin embargo abandonar la AOD con ALC puede ser incompatible los intereses de largo plazo de la UE. Los nuevos retos de la cooperación con ALC tienen que ser vistos desde la lógica de intereses compartidos entre los que cabe mencionar por ejemplo: seguridad social, medio ambiente y protección de recursos, migración, acceso a bienes públicos, seguridad, etc.

De los recursos orientados a los programas geográficos, ALC cuenta actualmente con una dotación de 2 690 millones de euros. En el informe de 2011 de la Comisión Europea (CE), admite que tasas de crecimiento económico negativas en la UE como consecuencia de la crisis y las medidas de austeridad introducidas por los Estados miembros, han conducido a la reducción de la AOD. En vista de la enorme

² El director del FMI para el Hemisferio Occidental Eyzaguirre describe la situación de la siguiente manera: “Si antes con un resfrío en las economías avanzadas nosotros agarrábamos una pulmonía, esta vez la pulmonía está en los países avanzados y nosotros vamos a agarrar un resfrío”.

³ Un aumento del proteccionismo en Brasil tendría, por ejemplo, consecuencias negativas tanto para Uruguay como para Argentina sus socios en el Mercosur. Ver al respecto: <http://www.infolatam.com/2011/09/28/brasil-estudiara-el-pedido-de-uruguay-sobre-los-impuestos-a-automoviles-importados/>

dispersión de la ayuda, de los escasos avances en la división del trabajo y de los ya mencionados efectos de la crisis, no es muy probable esperar un aumento de la participación de la UE en ALC. Una posible vía para compensar los posibles retrocesos en los flujos de cooperación podría ser el fortalecimiento de la coherencia de las políticas de la UE para el desarrollo (CPD). Con el Tratado de Lisboa la coherencia pasa a ocupar un lugar más central en la política exterior de la UE volviéndose requisito jurídico. La agricultura es un área en la que la UE tiene enormes problemas para implementar una CPD. Como bien se sabe la PAC ha sido en este sentido un motivo de conflicto entre ambas regiones tanto en el marco de la Ronda de Doha como en las negociaciones para tratados de Asociación, especialmente con el Mercosur.

En opinión de [Camilo Tovar](#), Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) las Cumbres son importantes como momentos políticos y de dirección estratégica, pero no han logrado ser un escenario decisivo respecto a las prioridades y la orientación de la cooperación al desarrollo. La política de cooperación se ha venido subordinando a la agenda económico-comercial, donde priman intereses no siempre congruentes con los principios y objetivos de la AOD. Comparte el análisis de la CEPAL sobre la necesidad de “repensar la categoría de ingreso medio”, la importancia para ALC de centrar la atención sobre la desigualdad y la pertinencia del debate sobre la AOD con países de renta media y los ODM en ALC. Considera, además, que abordar la coherencia de políticas a favor del desarrollo es crucial y es un tema en el cual hay mucho por hacer, tanto para la UE como para ALC. De especial relevancia es, en su opinión, la relación entre el desarrollo y las políticas comerciales, agrícolas, migratorias, energéticas y medioambientales.

En el caso específico de Centroamérica, para [Carlos Umaña](#), la cooperación internacional subestimó lo urbano al poner la pobreza rural en el centro de la atención. El problema central de esta región es hoy la seguridad pública y la violencia, por encima de los temas tradicionales del empleo, la crisis económica y la pobreza. Su causa es la desarticulación del tejido social más básico, de las instituciones primarias y secundarias de la sociedad, de la familia, el barrio, la escuela, la comunidad rural, la hacienda, las fábricas, las empresas: la falta de cohesión social, de todo aquello que articula la sociedad. Él propone hacer énfasis en el caso de Latinoamérica en el Objetivo 8 de los ODM: Fomentar una Alianza mundial para el desarrollo. Esto supone el desarrollo de la cooperación dentro de los temas más institucionales de los ODM como son la gobernabilidad democrática, cohesión social, estado de derecho, seguridad ciudadana.

La promoción de la cohesión social

Para la UE no puede pasar desapercibido el tema de la desigualdad – tanto por su magnitud como por su persistencia - como uno de los grandes desafíos para el desarrollo en América Latina y el Caribe. No solamente por el hecho de que la propia región así lo está reconociendo⁴, sino también porque ALC es un mercado de importancia creciente para la UE. A diferencia de otros donantes la UE ha intentado acompañar a los países de América Latina y el Caribe, en los procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social. Un aspecto importante a discutir en vista a la VII Cumbre ALC-UE de Santiago de Chile, es saber de qué forma puede la UE seguir apostando por instrumentos flexibles de cooperación con América Latina como son los mecanismos de revisión entre pares (“peer review”) para lograr la promoción de la cohesión social. Los países latinoamericanos y caribeños son “de renta media” sólo si se tiene en cuenta el promedio, obviando las enormes desigualdades internas. Las grandes diferencias de renta en el interior de los países hacen que la cohesión social sea la principal vía

⁴ Ver: CEPAL (2010): “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”.

abierta a la cooperación internacional para reducir la pobreza. La creación de pactos o consensos políticos de amplio espectro que permitan otorgar a las políticas de cohesión social el carácter de **políticas de Estado y no sólo de gobierno**, aseguraría su continuidad en el tiempo, lo que es imprescindible para emprender transformaciones tan necesarias y complejas como reformas fiscales que sean verdaderamente redistributivas o la ampliación de los esquemas de protección social de forma tal que incluyan a los sectores excluidos.

Para **Martín Hopenhayn** existen razones suficientes que justifican plenamente la vigencia y continuidad de la cooperación de la Unión Europea, con países considerados “de renta media”, como los latinoamericanos. Para él pueden ser útiles las siguientes disquisiciones: 1. Muchos de los países de renta media en ALC mantienen niveles muy altos de vulnerabilidad, pobreza y extrema pobreza. 2. Aspectos claves de la cohesión social, como son el desarrollo de capacidades, el acceso a protección social, y las oportunidades de empleo productivo, tienen en la región un nivel de segregación muy alto y, en muchos casos, creciente 3. En América Latina hay, actualmente, una mayor tendencia a retomar una vocación más universalista en la protección social. Por otro lado identifica dos enfoques sistémicos, complementarios entre sí, que explican el carácter estructural en la reproducción de brechas sociales en América Latina: el primero muestra la relación estrecha que existe entre la segmentación en los niveles de productividad, la exclusión y las brechas en el mundo del trabajo, y las brechas y vacíos en los sistemas de protección social. El segundo es por ciclo de vida, es decir por la rigidez entre grupos sociales que impide la movilidad social ascendente. Ambos muestran en qué medida las brechas y desigualdades se reproducen de generación en generación y constituyen los principales obstáculos a la cohesión social. Por lo mismo, al plantearse la cohesión social como orientación de las políticas, es muy importante articular políticas muy diversas para romper estos dos círculos viciosos.

Para **Fabián Repetto** América Latina tiene aún por delante diversas cuestiones a enfrentar, para las cuales el presente documento genera insumos de gran relevancia y pertinencia. Un modo de encaminarse hacia sistemas de políticas de cohesión social que sean mucho más que la desarticulada suma de acciones dispersas es llevando a la práctica una estrategia fuertemente política, que implica procesar los conflictos de intereses y de cosmovisiones de modo tal que se logre: i) la definición de un enfoque estratégico que guíe las decisiones en materia de cohesión social; ii) el diseño y/o reformulación de la institucionalidad social y la distribución del gasto social, acorde a los requerimientos de dicho enfoque y con sólidas y progresivas bases fiscales; iii) la priorización de una determinada oferta programática que de sustento al enfoque priorizado, capitalizando las lecciones aprendidas de programas de reciente generación; y iv) una selección de los instrumentos de gestión operativa adecuados para plasmar en la práctica un enfoque de cohesión social acorde a las características de cada país.

La Promoción de la integración regional en América Latina

Junto a la cohesión social, el apoyo a la integración regional y a formas más amplias de regionalismo es uno de los rasgos que distintivos de la Unión Europea, en su actuación internacional y, en particular, como socio externo de América Latina y el Caribe. Como cualquier otro objetivo de la acción exterior, el apoyo de la UE a la integración latinoamericana responde a una particular combinación, no siempre armónica, de intereses, valores, e identidades. Al examinar los acontecimientos más importantes, la firma de los acuerdos de Asociación con México (2000), Chile (2002), y Centroamérica (2010); el “Acuerdo Multipartes” con Colombia y Perú (2010), al que podrían sumarse posteriormente Bolivia y Ecuador, y la reapertura de negociaciones entre la UE y Mercosur en 2010, parecen mostrar que el bilateralismo se afirma como complemento y no como alternativa al interregionalismo. Si se logra un

acuerdo en las negociaciones entre la UE y Mercosur en 2012, la “asociación estratégica” entre la UE y América Latina estará fundamentada, como se previó a mediados de los noventa, en una amplia red de acuerdos de asociación y áreas de libre comercio. Por todo ello, puede concluirse que uno de los más significativos resultados de la Cumbre de Madrid de 2010, ha sido la reafirmación del interregionalismo y del apoyo a la integración regional.

Es de hacer notar, sin embargo, que tanto la ambivalencia con la que se han llevado a efecto las negociaciones birregionales como los distintos problemas de coherencia de políticas en la UE y los altibajos de los esquemas de integración en Latinoamérica han afectado negativamente el acercamiento entre las dos regiones. Esos problemas de coherencia, son particularmente importantes en relación al proteccionismo comercial. “En suma, el examen de las negociaciones entre la UE y los distintos grupos subregionales parece mostrar dos cosas: en primer lugar, que la posibilidad de firmar Acuerdos de Asociación constituye un poderoso incentivo para la integración. En segundo lugar, como sugieren, en un marcado contraste, los casos de la Comunidad Andina de Naciones y de la integración centroamericana, los límites del poder de la UE como “federador externo” los definiría, como es lógico, el alcance del compromiso con la integración de cada subregión, en el marco de sus respectivas estrategias de inserción internacional, y el papel que dentro de ellas tengan los acuerdos “sur-norte” con actores externos, como Estados Unidos, o la propia UE.

Las reflexiones de [Félix Peña](#) son concisas, pero también muy reveladoras de la situación de desencanto existente en América Latina con respecto a la “asociación estratégica”. La preparación de la Cumbre de Santiago requeriría, a su criterio, un gran esfuerzo de todos y en particular del Parlamento Europeo para superar una estrategia (“relato”) sobre la asociación estratégica de las dos regiones, que se correspondería con una realidad mundial que ha cambiado profundamente, como lo muestran los hechos recientes. Con vistas a Madrid su pregunta es: ¿Está Bruselas interesada en promover un “aggiornamento” (cambio estructural) de su estrategia? Su pregunta tiene como telón de fondo el hecho de que, a su criterio, ALC está siguiendo con atención la experiencia asiática de gobernabilidad regional, incluyendo su aproximación muy flexible a la integración económica, asentada más en las redes productivas y en las conexiones empresariales que en la creación de instituciones supranacionales. Existe la impresión que en cierta forma el “modelo asiático” presenta elementos más atractivos para la región que el “modelo europeo”.

[Francisco Rojas Aravena](#) señala en sus comentarios que el papel de UNASUR y el regionalismo post-liberal — y el que pueda jugar en el futuro la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) — puede ser complementario, más que competitivo, respecto de la OEA y de otras organizaciones regionales existentes. Estas organizaciones, a partir de un marcado perfil político, constituirían un referente para la UE, que ha de tener presente que otros actores, y en particular los países asiáticos, tienen hoy un papel mucho más destacado para la región. Rojas Aravena también insiste en la necesidad de un diálogo político ampliado, que dé más relevancia en una agenda a cuestiones como las migraciones, o la reforma de las instituciones internacionales.

El balance que hace [Lorena Ruano](#) no es menos pesimista, a su criterio los resultados de la estrategia bi-regional presentan una imagen de fracaso relativo: un muy reciente acuerdo bi-regional (con Centroamérica) y una serie de acuerdos bilaterales con países individuales (México, Chile, Colombia y Perú). Se tiene además una “asociación estratégica”, que es un diálogo político institucionalizado bilateral, con los dos países más grandes de la región, México y Brasil. A su criterio, es crucial que la UE no pierda de vista las estrategias de las otras potencias globales, USA y China en la región. También considera que es preciso desligar la cooperación de los Acuerdos de Asociación, pues algunos países de

la región ya no los ven como un incentivo fuerte, ya que los Objetivos del Milenio no se aplican a países de renta media como los Latinoamericanos.

Aunque también identifica las mismas limitantes, [Ricardo Sennes](#) ofrece un panorama un tanto más optimista. En vista de que el papel de “federador” de la UE en ALC será cada vez más limitado, propone a la UE mantener su línea tradicional y ya reconocida, de apostar por el proceso de integración y convergencia regional pero ahora más enfocado en temas prioritarios de interés para ambas regiones, para superar el desequilibrio existente entre expectativas creadas y recursos invertidos. A manera de ejemplo, menciona la integración en infraestructura y energía para la agenda de integración (también mencionada por Ruano) y el tema educación para las políticas de cohesión social.

De igual manera, [Andrés Serbin](#) valora favorablemente las dinámicas renovadas de concertación y cooperación regional que ha generado el “regionalismo post-liberal”, y en particular UNASUR. Esta organización se ha convertido en un importante referente en la gestión de crisis como las ocurridas en Bolivia en 2008, o entre Colombia y Venezuela en distintos momentos de tensión bilateral. También puede jugar un papel importante en la respuesta regional ante la crisis financiera, a través del Consejo de Economía y Finanzas. La creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), que se ha ido gestando a lo largo de 2010 y 2011 constituye un importante referente para la UE, en la medida que supone una nueva arquitectura institucional capaz de agrupar a toda la región.

Cooperación “Sur-Sur”

Un aspecto muy importante a ser tomado en cuenta en las relaciones EU-ALC es la intensificación de relaciones, no solamente comerciales, entre países emergentes. La última década ha sido escenario del renovado auge de la cooperación sur-sur (CSS) y el surgimiento del G20 como estructura de la gobernanza global son algunos de los indicadores de que algo está cambiando de manera sustancial.

América Latina es la región del mundo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de CSS, registrando avances y experiencias positivas en su articulación en marcos de debate regional y multilateral. El reconocimiento cada vez mayor de la relevancia de la cooperación entre países en desarrollo dentro de la agenda de la eficacia y la intensificación de la CSS en Latinoamérica, suponen la afirmación de la autonomía regional y un reforzamiento de los liderazgos de algunos países, con repercusiones directas en la disminución de la prioridad atribuida a la cooperación de la UE. Frente a este panorama, es probable que la tradicional agenda de la cooperación euro-latinoamericana, centrada en el binomio cohesión social e integración, deba ser revisada y enriquecida con la incorporación de mecanismos de carácter marcadamente horizontal que se basen en el enfoque del intercambio de conocimientos, en compartir las experiencias exitosas de cada región y en explorar fórmulas complementarias de cooperación con capacidad para potenciar las respectivas fortalezas.

Un llamado de atención importante lo realiza [Juan Pablo Prado Lallande](#) recordándonos que en el Sur y entre el Sur mismo, hay enormes disparidades en términos políticos, económicos y de capacidades. En ciertos casos, esta diversidad puede volver a la CSS en un ejercicio verticalista de influencia o poder. En la misma dirección argumenta Fernando Nivia cuando afirma que es oportuno poner en el debate del origen de la CSS, pues muchas veces desde ALC se tiende a exagerar el discurso del altruismo cuando los intereses de política exterior siempre son muy claros, aunque no a todos los países les gusta que esto se manifieste tan abiertamente.

Para [Alejandra Kern](#) el impacto de la Declaración de París y de todo el proceso emprendido en el marco de la OCDE para mejorar la efectividad de la ayuda está atravesando y a la vez fracturando el

debate sobre la CSS en la región. Para ella la esencia de la opción por el multilateralismo debería estar en la base de la definición de una nueva estrategia de cooperación entre la UE y América Latina que eleve la prioridad de la CSS en la agenda y en los documentos birregionales. La cooperación triangular es para ella un amplio campo a conocer y analizar. Generar este conocimiento, contribuiría a un enfoque de la cooperación triangular “como elemento de apoyo a la CSS”, incorporando y potenciando sus mejores principios y prácticas.

Para **María Clara Sanín** sería importante diferenciar los temas prioritarios de las modalidades de la ayuda. El énfasis en cohesión social e integración en nada es incompatible con la CSS y la cooperación triangular, pues unos se refieren al qué y los otros responden a preguntas del cómo. Una pregunta clave es de qué manera la UE puede complementar su actual esquema de ayuda hacia la región, en cohesión social e integración incorporando algunas herramientas de apoyo a la CSS y triangular. Para ella Colombia ha sido el impulsor de una posición pragmática que encuentre una articulación entre la agenda de la eficacia al desarrollo de la OECD y la CSS.

En opinión de **Jorge Balbis** la exigencia de que UE desarrolle una política de apoyo a la CSS y triangular, no solo con AL, sino también en sus relaciones con otros países RM, es correcta. Sin embargo, esta política no debe ser una coartada para desatender la importancia de la cooperación Norte-Sur de la UE con ALC. En esa dirección argumenta también **Philipp Schoenrock** quien propone analizar los países con mayores y menores capacidades instaladas para ofrecer y recibir cooperación. Para **Oscar Angulo**, la conformación de fondos de cooperación triangular con un país pivote fuerte (Chile, Brasil o México) tiene el riesgo de fortalecer aún más a éstos que a sus pares en otros países.

El presente Estudio debe ser tomado como el inicio de un debate abierto que permita evaluar las relaciones birregionales desde una perspectiva más realista y, sobre todo, tomando en cuenta las posibilidades y limitaciones existentes en los momentos de crisis global. La idea es que este debate trascienda el Parlamento Europeo y permita lograr una agenda más elaborada para la Cumbre de Santiago obtenga avances significativos para ambas partes.

Pedro Morazán

1 LA POLÍTICA AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES

by Pedro Morazán

La política al desarrollo es uno de los tres grandes pilares que sostienen la “Asociación Estratégica” de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (UE-ALC). Como tal, la política al desarrollo es parte del proceso de diálogo político birregional que se inicia con el “Diálogo de San José” en 1984 y se institucionaliza con la primera Cumbre UE-ALC realizada en Rio de Janeiro en 1999. Las Cumbres bianuales se han convertido desde entonces en el marco general en el cual se desenvuelve el proceso de acercamiento entre las dos regiones y en el que se definen los principales aspectos de la política al desarrollo. Para hacer un análisis de la pertinencia, de las dimensiones y de los conceptos básicos que rigen la política al desarrollo de la UE con ALC, es necesario considerar los siguientes factores: Los objetivos generales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) definidos en los documentos básicos de la UE, los instrumentos para su aplicación, su alineación con los objetivos de la cooperación internacional y la influencia del contexto internacional cambiante.

El Tratado de Lisboa, que comprende el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El nuevo Tratado crea, además, el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión, cuya tarea es velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión y asumir las «responsabilidades que incumben a la misma [= la Comisión] en el ámbito de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión». El Alto Representante se verá apoyado en esta tarea por el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

El artículo 208 del TFUE enmarca la política comunitaria de cooperación al desarrollo en el contexto de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión.

Fuente: Guía de la Cooperación de la UE

1.1 Objetivos y prioridades de la Cooperación de la Unión Europea en América Latina en el marco de las Cumbres UE-LAC

¿Cómo se definen los objetivos generales de cooperación Europea?

Más allá de las expectativas surgidas en el marco de las Cumbres, la política de la cooperación al desarrollo de la UE con ALC se ha visto influenciada por la propia dinámica institucional interna de la UE. En lo político, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009, es el hito más importante en el posicionamiento europeo como actor con voz propia de la cooperación internacional. El objetivo superior de la política de cooperación al desarrollo, definido en el Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es la reducción y, finalmente, erradicación de la pobreza. Con el Tratado de Lisboa se logra armonizar definitivamente dicho objetivo, definiendo las estrategias y los instrumentos que le dan mayor legitimidad a la UE como actor (multilateral) de la AOD con poder de negociación. Esta consolidación institucional y jurídica ofrece oportunidades pero también enormes retos para ALC. Oportunidades, porque se abren espacios para superar, en gran medida, la persistente diversidad de orientaciones geográficas en los flujos de ayuda que no habían sido alteradas con el Tratado Maastricht y que corresponden a tradiciones históricas y a intereses culturales y geopolíticos diversos y, en algunos casos, divergentes entre algunos Estados miembros. Retos, porque la definición de estrategias y objetivos se orienta fuertemente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y al marco establecido en los Foros de alto nivel de la eficacia de la ayuda. Ambos procesos dan prioridad a

los Países menos adelantados (PMA) como destino de la AOD a costa de los Países de renta media (PRM) a los que pertenece la gran mayoría de países de ALC.

La consolidación institucional de la UE y la AOD

La ampliación de la Unión de 15 a 27 miembros, en su mayoría Estados del este europeo en proceso de transformación, implicó de hecho una especie de internalización de una parte de la política al desarrollo, lo que también ha tenido consecuencias en los esfuerzos de cooperación hacia ALC. Se puede decir que, si bien la entrada de España a la UE estuvo aparejada de un mayor entusiasmo de la AOD para América Latina, la ampliación de UE15 a UE27 no ha sido necesariamente un impulso revitalizador de esta relación.

El **Consenso Europeo para el Desarrollo**⁵ es quizás la muestra más palpable del entusiasmo inicial de la UE por los ODM, compartido especialmente por la UE15 en 2005. Con la aprobación de dicho **Consenso** se definen metas tanto para la UE como para los Estados miembros que van fuertemente vinculadas al logro de los ODM. El Consenso indica que la prioridad de la AOD es “el apoyo a los PMA y otros países de renta baja (PRB) para alcanzar un desarrollo global más equilibrado”. En dicha declaración conjunta, la UE15 se comprometía a aumentar los presupuestos de sus Estados miembros, dedicados a la AOD hasta alcanzar el 0,7 % del Producto interior bruto (PIB) para 2015, con un objetivo colectivo intermedio del 0,56 % para 2010. Para los jóvenes Estados miembros de la UE12 los objetivos eran menores pero también ambiciosos, dada su propia situación difícil (ver tabla en el siguiente capítulo). Dicha dinámica estaba fundada en la Agenda para la Financiación del Desarrollo acordada en Monterrey que, de hecho, aún no reflejaba los cambios en el paisaje global, como la aparición de nuevos donantes, las crisis financieras globales y la cooperación sur-sur (ver capítulo 6).

Aún y cuando su implementación no siempre tenga un carácter vinculante para los Estados miembros, el Consenso define una línea estratégica a seguir, que no parece muy favorable para ALC, pues invita claramente a concentrar esfuerzos en los PMA. Sin embargo en el párrafo 61 del Consenso se dejan abiertas perspectivas estratégicas de enorme relevancia para la mayoría de los países de ALC:

“61. El apoyo a los países de renta media sigue siendo igualmente importante para alcanzar los ODM. Muchos países de renta media-baja se enfrentan al mismo tipo de dificultades que los de renta baja. Una gran parte de las personas en situación de pobreza en todo el mundo vive en estos países, que a menudo se enfrentan a notables desigualdades y a una débil gobernanza, lo que pone en peligro la sostenibilidad de su propio proceso de desarrollo. La Comunidad sigue por lo tanto prestando asistencia para el desarrollo sobre la base de estrategias nacionales de reducción de la pobreza y otras equivalentes. Muchos países de renta media desempeñan un papel importante en las cuestiones de política, seguridad y comercio mundiales, produciendo y protegiendo bienes públicos globales, y actuando como «países-ancla» a escala regional. Sin embargo, también son vulnerables frente a impactos económicos internos y externos, o bien están atravesando o se están recuperando de situaciones de conflicto.”

La UE dedica un porcentaje de AOD a los PRM que está por encima del promedio que dedican los países miembros de la OCDE a ese grupo de países. Sin embargo, entre los Estados miembros de la UE se aplican diferentes prioridades a la hora de implementar el consenso en este aspecto: mientras el Reino Unido se concentra en los PRB, España lo hace en los PRM de ALC. Otros Estados miembros se

⁵ El Consenso Europeo sobre el Desarrollo es una declaración conjunta aprobada el 20 de diciembre de 2005 por las tres principales instituciones de la UE y los Estados miembros: El Parlamento, El Consejo y La Comisión. Ver: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm

concentran en los vecinos del Mediterráneo y el mayor receptor de AOD europea sigue siendo Turquía (ver Gleen, 2011). A nuestro criterio el Consenso mantiene un sano nivel de abstracción con riesgos coyunturales no despreciables y corresponde a los países socios de ALC hacer sentir sus prioridades, de tal manera que la definición estratégica les dé adecuada cabida en los instrumentos de cooperación.

En lo institucional, el **Código de conducta sobre Complementariedad y la División del Trabajo en la política al desarrollo (CCDT)** sancionado en 2007 profundiza el proceso de consolidación de la política única de cooperación internacional. Ambos instrumentos (Consenso y CCDT) tienen consecuencias directas para el proceso birregional UE-ALC en tanto que exigen, en la práctica, una mayor concentración de la AOD en pocos países y sectores y temas seleccionados (Freres, 2011). Ya los resultados del Consenso y el respectivo plan escalonado muestran que todavía queda mucho camino por recorrer en la definición y ejecución de la política común al desarrollo. No solamente la tensión entre Bruselas y las capitales de los Estados miembros de la UE27, sino también el nuevo andamiaje de la política exterior de la UE abren nuevas interrogantes. En vista de que muchos de los acuerdos no son vinculantes, la Comisión no puede dar directrices a los Estados miembros (ver plan escalonado).

Con el Tratado de Lisboa se producen cambios institucionales que, en el corto plazo, serán determinantes para el desarrollo de la política de cooperación con ALC. La mayoría de los expertos europeos coinciden en que hay más incertidumbres que certezas para la región (ver Freres, 2011, Sanahuja, 2010d). El Tratado ha creado la figura de Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que recae actualmente en la británica Catherine Ashton, colocando bajo su mandato el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Por otro lado se identifica ya un entrecruzamiento de competencias entre la Alta Representante y el Comisario de Desarrollo. De hecho no se trata tanto de un problema organizacional, sino, sobre todo, de un problema político: ¿Estará la política al desarrollo subordinada a la política exterior y con ello a los intereses estratégicos de la UE? ¿De qué forma la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) va a influir en la estructura de las delegaciones y, en concreto, el área dedicada a la cooperación para el desarrollo.

Para varios expertos, la reubicación de lo que es hoy la Dirección de América Latina⁶ en una Dirección para las Américas en el SEAE, puede reducir fuertemente la relevancia de ALC en la política al desarrollo de la UE (ver Freres, 2011: 45/46). De ser así, es evidente que en la lista de prioridades de la UE, ALC se encuentra por debajo del norte de África, de Europa del Este o de los países del Golfo Pérsico por mencionar solo algunas áreas geográficas. Las oficinas han sido hasta ahora las encargadas de planificar y ejecutar la política al desarrollo de la Comisión en el marco de los Documentos de Estrategia País (DEP) y los Documentos de Estrategia Regional (DER), con lo que su acento ha recaído tradicionalmente en la política de cooperación. Ahora que las oficinas de la UE asumen el carácter de embajadas en las áreas geográficas, éstas quedan bajo el mando de la Alta Representante. "Con ello, se podría perder la necesaria autonomía de la política de desarrollo, necesaria para poder promover sus objetivos de lucha contra la pobreza como objetivo y elemento transversal de la acción exterior de la UE." (Sanahuja, 2010d).

¿UE-ALC más comercio menos cooperación?

No cabe duda que el objetivo superior de la cooperación se alinea con el proceso de acercamiento entre las dos regiones. En vista de los altos niveles de pobreza persistentes en ALC, la pertinencia de la AOD sería inocultable si no existieran prioridades geográficas predefinidas en el Consenso. Además,

⁶ Dependiente de la antigua Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión.

este alineamiento era al principio más tácito que explícito y con el tiempo, debido a la concentración de la AOD en países de renta baja (PRB), está creando reacciones de dudas y quejas en ALC. En palabras de la Secretaria General de la CEPAL sería "necesario repensar la categoría de 'ingreso medio' --en la que se clasifica a la mayoría de los países de América Latina-- como criterio para la asignación de Asistencia Oficial para el Desarrollo ...".⁷ Para ello, la implementación de las estrategias globales de la UE mencionadas más arriba requiere un mayor alineamiento con el proceso de las cumbres birregionales. Por otro lado, las Cumbres deben ofrecer una agenda más coherente para el desarrollo y estrategias regionales con áreas temáticas bien definidas.

La AOD en el Proceso de Cumbres UE-ALC

En la **I. Cumbre UE-ALC**, celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1999, se acordaron objetivos que apuntaban más a reforzar el entendimiento político, económico y cultural enunciando principios pero sin especificar explícitamente áreas prioritarias en el combate a la pobreza. Una "Alianza Estratégica" a la sombra del proceso de formación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), parecía más bien apuntar a la búsqueda de intereses comunes en el proceso de liberalización comercial iniciado en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y menos a política de desarrollo. El pilar "comercio" estaba por encima del pilar "cooperación" (ver Sanahuja).

En la **II. Cumbre birregional en Madrid en mayo de 2002** se resumen los tres principales pilares de la Alianza Estratégica que tiene validez hasta hoy: diálogo político, relaciones comerciales y económicas y cooperación. No hubo mucha más substancia en torno al combate de la pobreza en estas dos primeras etapas. En el subsecuente devenir de este proceso birregional, se ve la influencia que tuvo la fracasada Ronda de Doha de la OMC en lo referente al pilar "comercio", y el nuevo ímpetu del proceso de Monterrey de la Declaración de París y Accra sobre la eficacia de la AOD en lo referente al pilar "cooperación".

En la **III. Cumbre de Guadalajara de 2004** se puso el énfasis en el multilateralismo, la integración regional y la cohesión social (para reducir la pobreza y combatir las desigualdades y la exclusión). Se introduce por primera vez el tema de la cohesión social como aspecto esencial de la cooperación europea con ALC. Tanto la pobreza, que por entonces afectaba a más del 45 % de la población del subcontinente, como también la desigualdad, agudizada por los programas de ajuste estructural del llamado Consenso de Washington, actuaron como catalizador de la cooperación. Sin embargo, la lucha por obtener preferencias comerciales acentuó más las diferencias que las coincidencias. A pesar de todo, el tema de la cohesión social aparece de manera difusa en la Declaración de la Cumbre poniendo como medida un "intercambio de opiniones y experiencias" sin un plan de acción concreto (ver Fernández Potayo). La UE ponía a la disposición recursos por el orden de 30 millones de euros en el marco del programa EUROsociAL. Además se formaron tres grupos de trabajo sobre el tema tomando en cuenta que los problemas entre ambas regiones difieren fuertemente: Europa trata el tema del estado de bienestar y ALC el tema de la erradicación de la pobreza y la superación de las desigualdades sociales. Esta ha sido una base sólida de acercamiento, más allá de las diferencias de enfoque. Cada vez crece más el convencimiento en ambas partes de que la cooperación europea debería ser solamente un complemento para los esfuerzos nacionales en esa dirección.

⁷ "El concepto de 'ingreso medio' esconde grandes disparidades en la situación económica y social de los países de América Latina", reclama la CEPAL: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/43968/P43968.xml&xml=/prensa/tpl/p6f.xml&base=/argentina/tpl/top-bottom.xml>.

En la **IV. Cumbre de Viena 2006**, se puso de nuevo más el acento en el pilar comercio y menos en la AOD. Se decidió entablar negociaciones para suscribir nuevos Acuerdos de Asociación entre la UE y América Central, y entre la UE y la Comunidad Andina. Quizá fue el contexto de crisis internacional y, sobre todo, las disímiles dinámicas internas de ambas regiones, la causa del poco avance logrado en la V. Cumbre celebrada en Lima en mayo de 2008. El entusiasmo inicial comenzó a dar paso a una especie de rutina del realismo. Para la AOD surgen, sin embargo, nuevos temas más allá de la cohesión social y el desarrollo sostenible. Con la Cumbre de Lima se inician las discusiones sobre seguridad alimentaria, democracia y derechos humanos, aparte de los obligados temas del comercio y la integración regional. La creación de una fundación UE-ALC, es quizá el primer paso en el nuevo realismo de la Asociación Estratégica. La creación del programa medioambiental conjunto EUroCLIMA puede ser también una señal de una nueva orientación en el pilar cooperación.

Es preciso indicar que, con el Consenso y el CCDT en la mano, la Comisión ha buscado adaptar sus programas de cooperación a la diversidad latinoamericana, haciendo propuestas para el futuro. Prueba de ello son los últimos DER. En lo referente al combate a la pobreza en los países más pobres de la región, las nuevas estrategias de la Comunicación enviadas en 2009 al Parlamento Europeo encuentran su confirmación en la Declaración de la **VI. Cumbre celebrada en Madrid 18 de Mayo de 2010 y en su correspondiente "Plan de Acción 2010-2012"**. Es muy difícil poder determinar una tendencia clara en las relaciones birregionales, especialmente por el contexto político de América Latina que muestra, por el momento, un proceso muy dinámico de redefiniciones y refundaciones que hacen muy difícil la implementación de una estrategia de asociación a largo plazo. Una tendencia que vale la pena resaltar es una cooperación más estrecha en ámbitos como el cambio climático tanto en la mitigación como en la adaptación. La Cumbre de Madrid reafirmó este énfasis, no solo en la Declaración sino también en el Plan de Acción y en las mini cumbres subregionales. La firma del Acuerdo de Asociación con el SICA es un real avance para la AOD también en ese aspecto. Se menciona el IPI+ como un instrumento financiero revisado para la cooperación con países industrializados (propuesto por la Comisión Europea), permitiendo financiar actividades no computables como AOD para países en vías de desarrollo, que podría incorporar a los países latinoamericanos. La falta de uno o varios interlocutores claros que representen los intereses de toda la región latinoamericana, dificulta la definición de objetivos comunes en el pilar de AOD. A esto se suma la crisis financiera y monetaria de la UE que amenaza fuertemente a los países más cercanos a ALC, España y Portugal. La Cumbre de Madrid estuvo marcada por esa realidad y acentuó, en parte, la falta de claridad en torno a objetivos comunes en lugar de superarla (Malamud, 2010).

¿Alinear las cumbres a los ODM?

Tradicionalmente las áreas prioritarias de la cooperación comunitaria son la salud, la educación, la ayuda humanitaria, la seguridad alimentaria y las cuestiones de género. En el marco de un **Plan de Acción Global**, la Comisión ha encargado estudios para promover el avance en el cumplimiento de los ODM en estas áreas. Es muy posible que dicha concentración vaya a coincidir con la concentración geográfica en los países de África Subsahariana y en el mejor de los escenarios en América Central. De cualquier forma, la agenda social parece haberse abierto paso en la mayoría de los países latinoamericanos en los años posteriores al fracaso de las políticas del Consenso de Washington ofreciendo a la política para el desarrollo de la UE y a las cumbres oportunidades de alineamiento con los ODM. Las cumbres han puesto de relieve que, a pesar de haber fuerte coincidencia en los objetivos de reducir la pobreza, no siempre se coincide en cuáles son los instrumentos más adecuados. Sin embargo, es posible identificar puntos de partida para una definición más clara de objetivos que vayan más allá de la pura asistencia a programas de combate a la pobreza y ayuda humanitaria y que tomen

en cuenta el significado creciente que tienen ambas regiones, no solamente para la superación de los desequilibrios globales (tanto comerciales como financieros) sino también para el mejor manejo de los bienes globales.

El éxito económico y, en no pocos casos, el avance tecnológico de algunos países latinoamericanos de ingresos medios y medio altos justifica de hecho repensar la cooperación al desarrollo con esta región, especialmente si se contrasta con la situación social y alimentaria de otras regiones del mundo. Abandonar la AOD con ALC no necesariamente puede ser compatible con los intereses de la UE. Especialmente en los momentos de crisis severas como los que vive actualmente Europa y la concomitante escasez de recursos financieros, las respuestas fáciles pueden tener efectos colaterales no deseados. Una visión más amplia de la cooperación al desarrollo contradice la suspensión de la cooperación. Para la UE han surgido nuevos retos de la cooperación con ALC que tienen que ser vistos desde la lógica de intereses compartidos. Cabe mencionar por ejemplo: la seguridad social, el medio ambiente y la protección de recursos, la migración, el acceso a bienes públicos, etc.

No hay que olvidar las implicaciones políticas que tiene para la UE un compromiso de baja intensidad en la agenda de desarrollo de ALC. Al igual que otras instituciones multilaterales, la UE puede actuar mejor como actor global – integrante del G20, p. e. - si establece una alianza en la cooperación con países de ingresos medios comprometidos con la agenda contra la pobreza, lo que al mismo tiempo le permitiría valorizar las experiencias ganadas para otros contextos. “Países ancla” llamaba la cooperación alemana a las economías dinámicas que podrían cumplir un rol estabilizador en determinadas regiones. Brasil, Argentina y México son indudablemente de importancia creciente a la hora de manejar la agenda de la cooperación europea en la región. Esto significa, sin embargo, llegar a puntos de convergencia en los cuales sea posible aplicar de manera pragmática medidas necesarias y de mutua conveniencia para ambas regiones. También significa que se tienen que lograr consenso en áreas delicadas como el comercio y las inversiones, en las que hasta ahora ha habido discrepancias.

1.2 Revisión de los instrumentos de cooperación externa y la introducción de nuevos mecanismos de financiamiento

Para el presente período 2007-2013 el principal instrumento jurídico y financiero que regula la cooperación de la UE con ALC, es el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece un **Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)**⁸. En el marco del Tratado de Lisboa se distinguen tres grandes líneas estratégicas de asistencia: ampliación, vecindad y desarrollo. La región latinoamericana está claramente ubicada en la línea estratégica del desarrollo, pues no es ni vecino ni candidato a ingresar a la UE.

La ayuda de la UE se suministra por medio de acuerdos a diferentes niveles:

1. A **nivel individual**, con los países de la región, a través de los programas de cooperación bilateral;
2. con las **tres subregiones** (Comunidad Andina, América Central y Mercosur);
3. con el **conjunto de América Latina**, a través de programas regionales como EUROsociAL, ALFA, @LIS, AL-INVEST, EURO-SOLAR;
4. ciertos **proyectos específicos** se pueden financiar a través de los programas temáticos.

⁸ El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) fue adoptado en diciembre de 2006 por el Parlamento Europeo y el Consejo y engloba, por su parte, a la región de América Latina.

Los Documentos de Estrategia de País (DEP) y los Documentos de Estrategia Regional (DER) son, a nuestro criterio el punto de partida más adecuado para una cooperación horizontal. Con ellos la UE ha lanzado las nuevas dimensiones de su cooperación. Ambos instrumentos son elaborados mediante un proceso de diálogo con los Gobiernos nacionales de cada país receptor y con otros actores relevantes. En ellos se definen los objetivos específicos y los sectores de intervención de la cooperación de la UE. Sin embargo hasta ahora no han sido socializados suficientemente, de tal manera que incluyan también exigencias de la sociedad civil y otros actores como la academia, la prensa, las autoridades locales o el sector privado. Todos los DEP y DER incluyen un Programa Indicativo Nacional (PIN) o un Programa Indicativo Regional (PIR) para dos subperíodos (2007-2010 y 2011-2013), y son objeto de una revisión intermedia para poder tomar en consideración cualquier cambio o novedad que se haya producido durante el primer período. Todos los Programas Indicativos se traducen en Memorandos de Entendimiento entre la Comisión Europea y cada país en cuestión (ver: EuropeAid, 2010: 18).

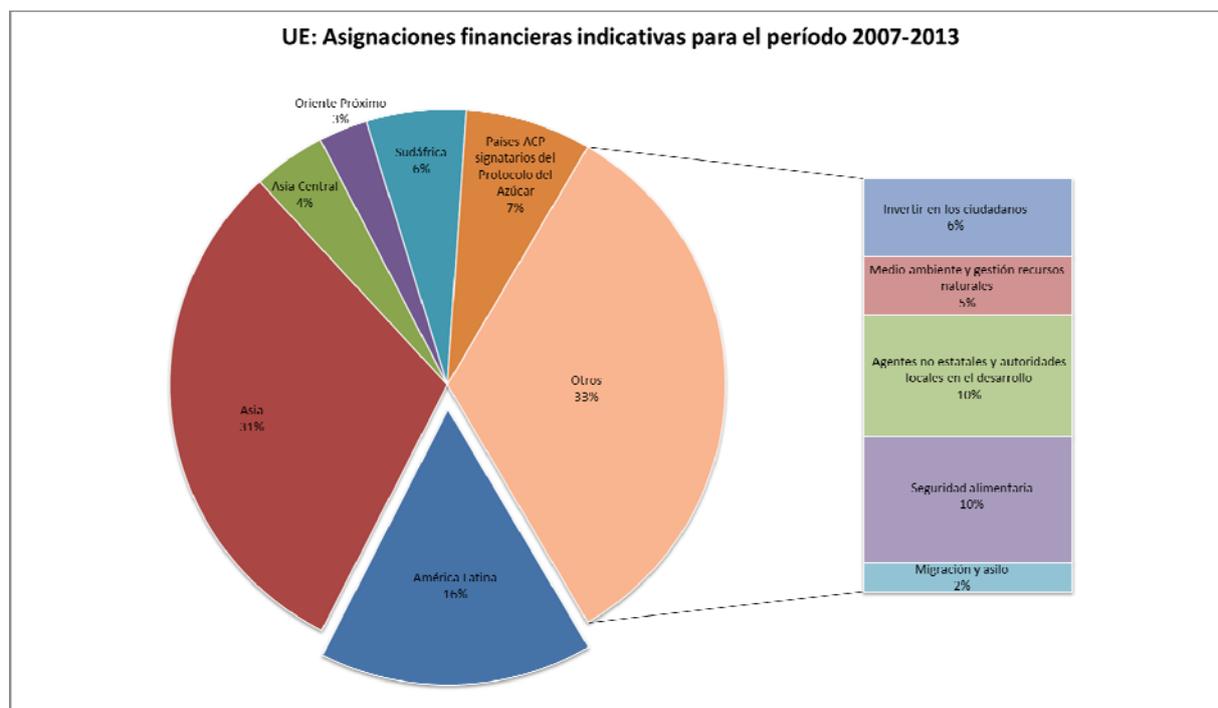
Marco Financiero Plurianual



La promoción de la cohesión social y el apoyo a la integración regional resaltan como los objetivos prioritarios definidos en base a las conclusiones de la Cumbre UE-ALC de Viena en 2006 para el presente quinquenio.⁹ Además de estos temas el ICD incluye también la gobernanza, la enseñanza superior y el desarrollo sostenible. Si bien es cierto que el ICD define áreas geográficas y objetivos específicos en función del objetivo general de la cooperación europea, todavía queda por resolver el dilema que surge entre la definición unilateral conforme a normas e instrumentos comunitarios, mencionados más arriba (ICD y CDT) y el proceso de cumbres birregionales UE-ALC caracterizados por fuertes asimetrías y por exigencias de relaciones más horizontales (Sanahuja, 2010d; 18). No pocas veces el proceso de las cumbres cuestiona las políticas ya antes formuladas por los instrumentos comunitarios. El alineamiento de la AOD de la UE con las exigencias de los países de ALC y con la región como un todo, es un reto importante para la UE.

⁹ Para mayor detalles ver los capítulos respectivos en el presente estudio.

En el presente período fiscal (2007-2013) la AOD está incluida en la rúbrica “La UE como socio global” que, por su parte, abarca el 5,7 % del presupuesto total. La dotación financiera para proceder a la ejecución del Reglamento durante el período 2007-2013 asciende a 16.9 mil millones de euros: 10.1 mil millones para los programas geográficos, 5.6 mil millones para los programas temáticos y 1.2 mil millones para los países ACP signatarios del Protocolo del Azúcar (ver gráfica). De los recursos orientados a los programas geográficos ALC cuenta actualmente con una dotación de 2 690 millones de euros (Ver Tabla Anexo IV).



Para el período 2007- 2013 la programación de los recursos para ALC tuvo como marco internacional la Declaración Conjunta del “Consenso Europeo” de 2005 en lo referente a los ODM y la Declaración de la Cumbre de Viena en 2006 que definió tres ámbitos prioritarios de la Alianza Estratégica: el multilateralismo, la cohesión social y la integración regional. Las prioridades se sientan además en la combinación de diferentes instrumentos (7 grandes programas temáticos y la programación nacional y regional). En total existen 21 documentos de programación (17 estrategias de país, 3 de subregiones y una para la región en su conjunto) con las siguientes áreas prioritarias: políticas sociales, capacidad institucional y Estado de Derecho, integración regional, comercio e inversiones, medioambiente, prevención de desastres y desarrollo rural integrado (EU, 2007, E/2007/1417). Una breve sinopsis de los instrumentos se muestra en la tabla a continuación.

En la Cumbre de Lima de 2008 se identificaron nuevos retos como el cambio climático, la migración, las drogas, la energía y la ayuda para el comercio, de creciente relevancia para América Latina. También se estableció el programa EUroclima que arrancó en 2010 con un presupuesto total de 5 millones de euros. Otro programa con ejes transversales climáticos es el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), que reunirá recursos para subvenciones procedentes de la Comunidad y de las posibles contribuciones adicionales para subvenciones de los Estados miembros. Los nuevos instrumentos relacionados con el medioambiente y el cambio climático parecen adquirir fuerza en la agenda de interés común y, vinculado a ello, el uso de energía y la promoción de energías renovables. Los países latinoamericanos podrían asumir un rol positivo en impulsar un desarrollo de bajo carbono promoviendo las energías renovables.

**La Unión Europea: Programa de cooperación regional con América Latina,
2007 a 2013 (millones de euros)**

Programa	Objetivo	2007-2010	2011-2013	2007-2013
Total		331	225	556
a) Cohesión Social-Territorial		108		108
URB-AL	Intercambiar experiencias entre colectividades locales de Europa y América Latina sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano.	50		
EUROSociAL	Aumentar la cohesión social mediante políticas públicas de educación, salud, justicia, fiscalidad y empleo.	41		
COPOLAD	Reforzar la capacidades de los actores responsables en materia de drogas y fomentar el proceso de elaboración de políticas de lucha contra las drogas.	6		
EUROSOLAR/ EUROCLIMA	Compartir conocimiento, fomentar un diálogo estructurado y regular a todos los niveles y asegurar sinergias y coordinación de las acciones actuales y futuras.	10		
b) Integración regional		72		72
AL-INVEST	Promover la internacionalización de las PYMES en colaboración con sus socios europeos.	50		
@LIS	Mejorar el desarrollo de la Sociedad de la Información y luchar contra la división digital.	22		
c) Facilidad de la inversión en América Latina (MIAL)	Movilizar financiación adicional para Gobiernos beneficiarios e instituciones públicas a realizar inversiones cruciales (reemplaza a) y b)).	22	103	125
d) Enseñanza superior y Comprensión mutua		117	93	209
ALFA	Promover la Educación Superior mediante la cooperación entre universidades de ambas regiones.	74		
ERASMUS MUNDUS	Promover la Educación Superior mediante becas y cooperación académica.	42		
Comprensión mutua	Profundizar la comprensión por los decisores latinoamericanos de las políticas de la Unión Europea desarrolladas en América Latina.	1		
f) Reserva y otros		13	29	43

Fuente: CEPAL en base a Unión Europea (2009) Mid-Term Review and Regional Indicative Programme 2011-2013 for Latin America, http://eeas.europa.eu/la/csp/11_13_mtr_en.pdf, consultado el 13 de abril 2011.

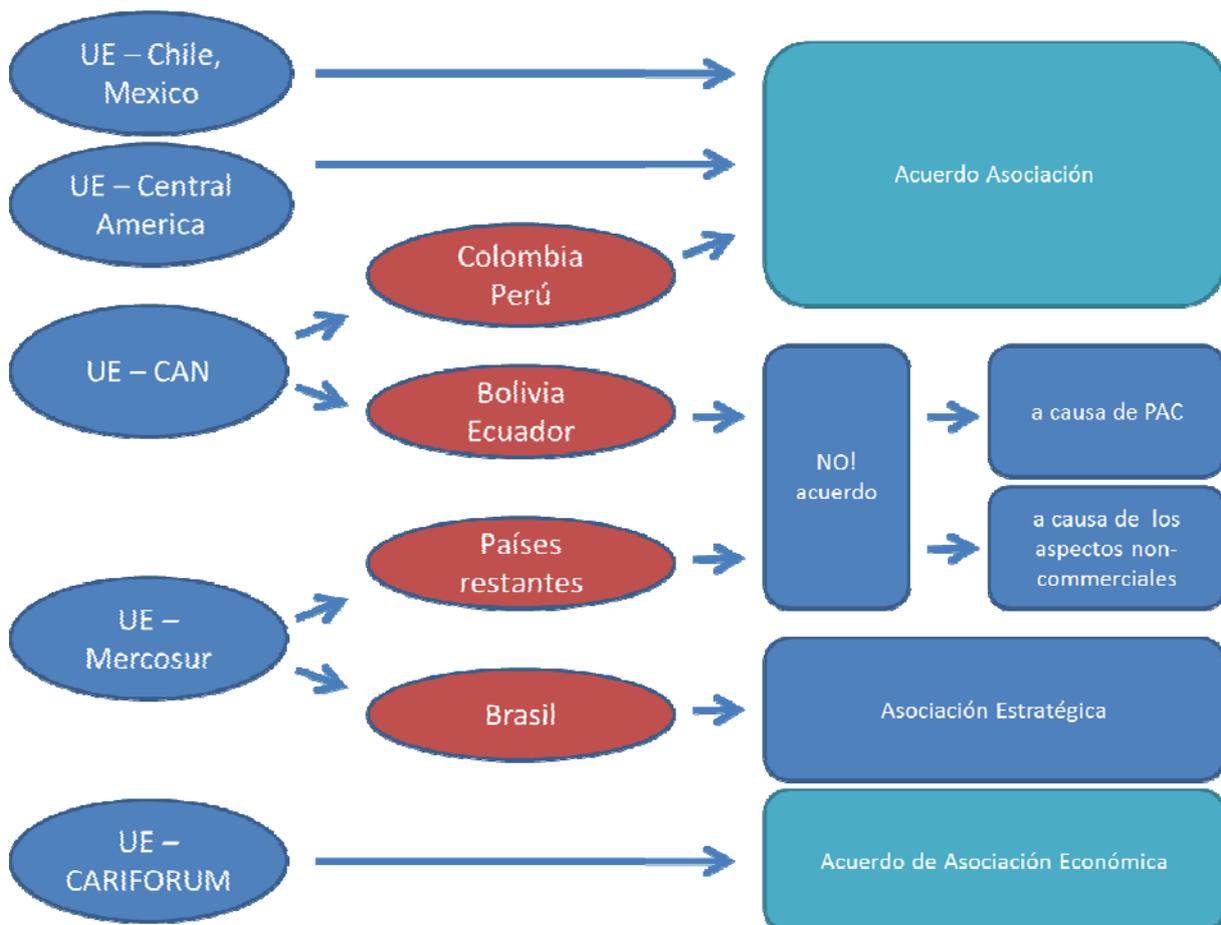
Las negociaciones sobre el marco financiero plurianual (MFP) son de vital importancia para el futuro de la política al desarrollo con PRM y en especial con los países de América Latina. La AOD está incluida en las actuales perspectivas financieras bajo el Título 4: Acciones externas. Las decisiones en torno a aspectos esenciales como montos, sectores y contenidos de los instrumentos van a ser parte de debates complejos dada la actual situación fiscal de los Estados miembros que está afectando también la situación financiera de la Unión. En el borrador de presupuesto presentado por la Comisión Europea el Título 4 "UE como actor global" contará en el mejor de los casos con el menor crecimiento (0.8 %), mientras que el crecimiento promedio de todos los otros títulos ascenderá al 4.9 %. Además la Comisión propone una reducción de 88.5 millones de euros en el monto dedicado a los instrumentos de cooperación, especialmente para los programas geográficos como el que aquí nos ocupa (ver ODI/DIE, etc.). Al mismo tiempo se propone un aumento de 100 millones de euros para las dos regiones cubiertas por los instrumentos de vecindad: Europa del Este y el Mediterráneo (Ver Gavvas, 2011).

En los últimos acuerdos se ve una fuerte tendencia a poner el acento en la ayuda basada en programas en el marco de las Estrategias para la reducción de la pobreza (ERP). Esto es pertinente para Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guyana. Es muy probable que con el cierre de los procesos de desendeudamiento en el marco de la iniciativa HIPC las ERP pierdan dinámica. De hecho no fueron marco de referencia para la AOD en países de renta media. De fuerte relevancia es también el Apoyo

Presupuestario General (APG) y los apoyos presupuestarios sectoriales (APS). La ayuda basada en programa representa más del 5 % de las ayudas a ALC. Esto se debe a que la región ofrece una mayor capacidad de absorción en comparación con África subsahariana. Si la dinámica de fomentar la eficacia de la ayuda se mantiene, es de esperar que los instrumentos de ayuda basada en programas cobren mayor importancia para la región (ver Sanahuja, 2010d).

Un nuevo mecanismo para promover los temas de la cohesión social y territorial y la integración regional lo constituye el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), que fue creado en 2009. Entre 2007 y 2010, estos temas fueron promovidos en programas separados. El MIAL es un instrumento de la categoría "blending" que tiene como objetivo movilizar financiación adicional, estimulando a gobiernos beneficiarios e instituciones públicas a realizar inversiones cruciales que sin el apoyo del MIAL no podrían ser financiadas independientemente por el mercado financiero o por los organismos financieros de desarrollo (ver CEPAL, 2010f). El MIAL puede apoyar distintos tipos de operaciones, incluyendo: a) subvenciones para cofinanciar inversiones en proyectos de infraestructuras públicas; b) financiación de las garantías del préstamo; c) ayudas para la bonificación de intereses financieros; d) asistencias técnicas; e) operaciones de capital-riesgo. Las instituciones financieras elegibles son instituciones financieras europeas de desarrollo multilateral o nacional y las instituciones financieras latinoamericanas donde los Estados miembros de la Unión Europea participan en el capital (CEPAL, 2010f).

EU-ALC: Resumen gráfico de los procesos de asociación subregional



En el marco de la iniciativa "Aid for Trade" cabe mencionar el programa europeo AL-INVEST que busca mejorar la inserción económica internacional de la región. Para ello se apoya el proceso de internacionalización de las PYMEs latinoamericanas. El objetivo de la actual fase IV del programa es contribuir a que las PYMEs latinoamericanas sean el motor del desarrollo local. Para este fin, el programa ofrece los siguientes beneficios a las PYMEs y otras organizaciones participantes: estudios de mercado, misiones empresariales, encuentros tecnológicos, misiones de asistencia técnica, seminarios temáticos, pasantías, actividades de formación. La fase IV está siendo implementada mediante tres consorcios subregionales: América Central-Cuba-México, Región Andina y MERCOSUR, Chile y Venezuela. Los tres consorcios cuentan con el apoyo de los servicios del consorcio Europeo de Coordinación y Servicios, liderado por la Asociación de Cámaras de Comercio e Industria europeas (Eurochambres).

El Consenso de Seúl sobre el desarrollo en el marco de la reunión del G20 en noviembre de 2010 pone hincapié en apoyo a la infraestructura económica por lo que también aquí se pueden esperar resultados alentadores.

1.3 Política de Desarrollo de la UE hacia América Latina en el contexto de la crisis económica en el debate de la ayuda a Países de Renta Media

La UE adoptó los compromisos de incremento colectivo de la AOD 2002 durante el Consejo Europeo de Barcelona de marzo de 2002. Dichos compromisos fueron después ampliados y ratificados por el Consejo Europeo en 2005 con miras a la primera cumbre de la ONU que realizó la primera revisión del cumplimiento de los ODM. Fue entonces cuando la UE y sus Estados miembros acordaron su plan escalonado para alcanzar el 0.7 % de la RNB hasta 2015, con una meta intermedia de 0.56 en 2010.

En abril de 2010, la Comisión adoptó el "paquete de desarrollo" en medio de la crisis económica global que contenía dos informes básicos: el Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Informe de avance de de la AOD europea de 2010. Ambas iniciativas representaban una oportunidad histórica para todos los Estados miembros, sobre todo para el grupo llamado UE15 en lo referente a los ODM. Sin embargo las metas ambiciosas de la Comisión fueron atenuadas por las conclusiones del Consejo del 14 de Junio 2010 que sirvieron de base a la posición oficial de la UE ante la Cumbre de la ONU sobre los ODM de septiembre 2010 en Nueva York. De hecho, el Consejo redujo a la nada las medidas más importantes propuestas por la Comisión para el alcance del objetivo 0.7 % de la RNB que buscaban mecanismos más vinculantes para los Estados miembros para lograr el cumplimiento de las metas conjuntas manteniendo una justa distribución de las cargas, especialmente entre los donantes más fuertes (Morazán/Koch, 2011).

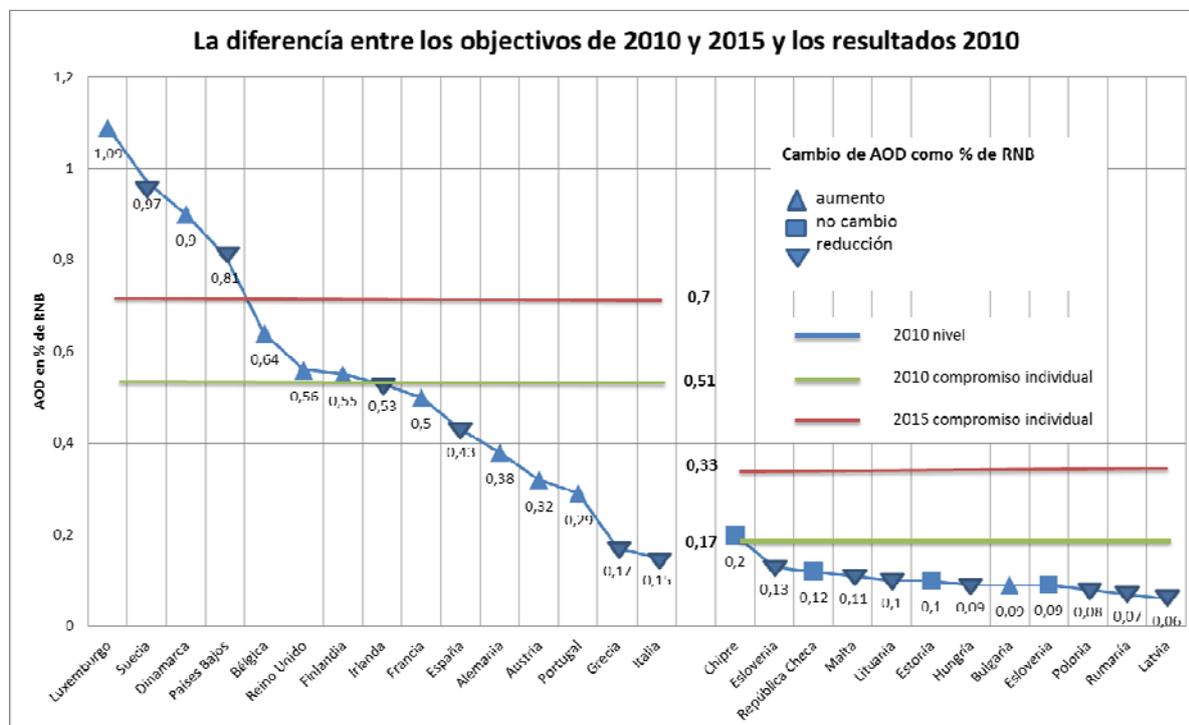
Plan escalonado de aumento de la AOD

¿Quién?	¿Cuándo?	¿Meta?
UE 15	2015	0.7 % AOD/RNB
UE 15	2010 Meta intermedia	0.56 % AOD/RNB
UE 12	2015	0.33 % AOD/RNB
UE 12	2010 Meta intermedia	0.17 % AOD/RNB
UE Estados miembros	Acordado en 2005	50 % incremento AOD para África
UE Estados miembros	2010	0.15-0.20 % de RNB para los PRB

Fuente: elaboración propia

En el informe 2010-2011 de la CE admite que tasas de crecimiento económico negativas en la UE como consecuencia de la crisis y las medidas de austeridad introducidas por los Estados miembros condujeron a la reducción de la AOD. El bajo crecimiento del RNB combinado con mayores gastos

públicos ha conducido a los recortes en el gasto para la cooperación al desarrollo como lo muestra la gráfica de más abajo. Todo ello conduce a una trayectoria negativa en el cumplimiento de los objetivos propuestos para alcanzar los ODM. Por otro lado, aunque los montos de AOD no hayan sido cortados, allí donde hubo escaso o nulo crecimiento económico la ayuda puede estar inflada como porcentaje del RNB sin implicar por ello recursos adicionales para los países receptores (ver SEC (2011) 500 final; 25).



Fuente: Comisión Europea (2011b): Accountability Report 2011 on Financing for Development – Review of progress of the EU and its Member States

¿Qué ha pasado con la agenda ambiciosa del Consenso en sus primeros cinco años? Desde el punto de vista cuantitativo el balance es, por así decirlo, negativo. En 2010, los Estados miembros de la UE no lograron cumplir con el objetivo intermedio (0.56 %) alcanzando apenas el 0.42 % de la AOD/RNB. Esto implica un incumplimiento por el orden de los 15 mil millones de euros. Como era de esperarse, las diferencias en el compromiso de los Estados miembros son aun considerables: Los países escandinavos y los países bajos mantienen sus compromisos mientras que países como Italia e incluso Alemania y España redujeron sus compromisos que venían en crecimiento. Las reducciones socavan aún más, el principio de “distribución equitativa de la carga”, que de hecho es un compromiso voluntario al interior de la UE. A no ser que ocurra algo sensacional, y la situación actual no da señales en tal sentido, la UE no logrará alcanzar el objetivo de 0,7 % para el año 2015. Los riesgos de una disminución considerable de la AOD para ALC son enormes y han crecido incluso más como consecuencia de las crisis políticas y económicas en el norte de África, una región vecina de la UE y de enorme importancia también como fuente de flujos migratorios.

En vista de la enorme dispersión de la ayuda (ver OECD), de los escasos avances en la división del trabajo y de los ya mencionados efectos de la crisis, no es muy probable esperar una aumento de la participación de la UE en ALC. Resulta evidente que los efectos negativos de la crisis económica y financiera afectarán el cumplimiento de los objetivos de crecimiento de la ayuda a los países pobres. En vista de las prioridades establecidas esto especialmente grave para las zonas geográficas, que como

ALC, han dejado de ser prioridad para la AOD de Europa. ¿Cuál es el grado de avance de ALC en el cumplimiento de los ODM? ¿Qué papel juega ALC en la orientación de la AOD europea a los ODM?

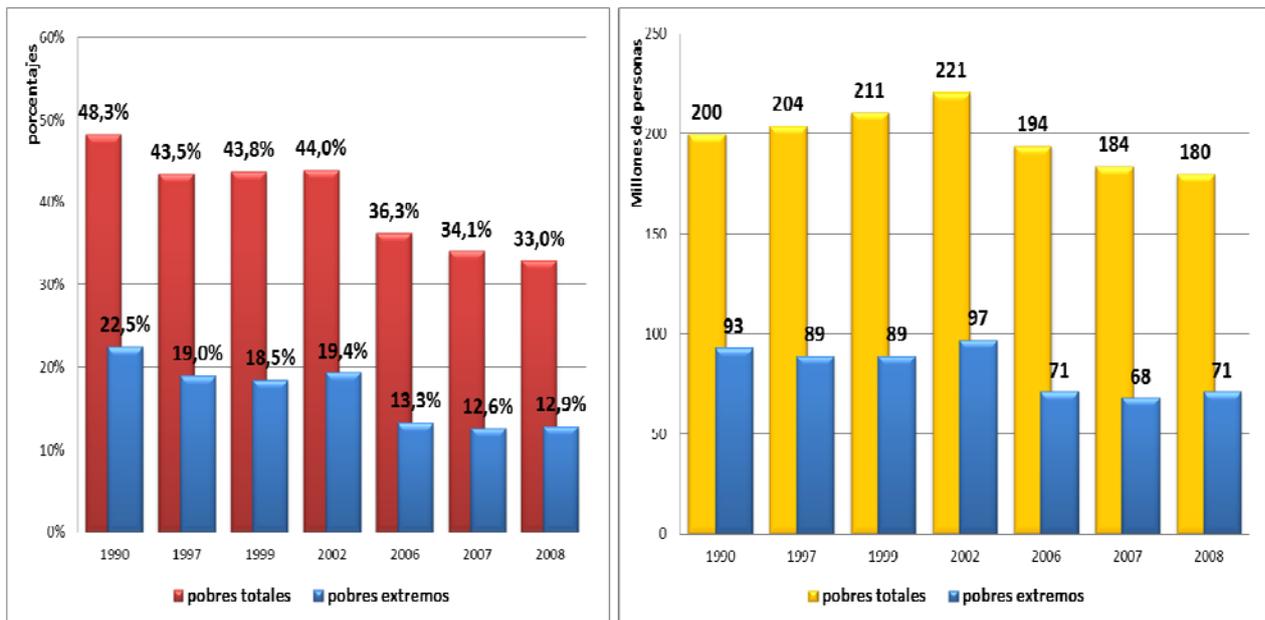
El alcance de los ODM en ALC

Para la CEPAL el progreso registrado en ALC es insuficiente en cuatro de nueve metas evaluadas correspondientes a seis de los ocho ODM. De prevalecer la tendencia observada, la región no alcanzaría dichas metas. Tal es el caso de las metas sobre subnutrición (primer Objetivo), culminación de la educación primaria (segundo Objetivo), paridad de género en los parlamentos como indicador principal de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (tercer Objetivo), y mortalidad materna (quinto Objetivo). América Latina y el Caribe se encontraría, en cambio, en trayectoria de alcanzar las metas de pobreza extrema, desnutrición global, mortalidad infantil y acceso a agua potable y saneamiento básico (ver CEPAL, 2010a).

“Los países latinoamericanos de menor desarrollo humano (Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua) no solo son los que presentan los más altos niveles de pobreza extrema, sino que tampoco la han reducido a un ritmo suficiente para estar en trayectoria de cumplimiento de la meta. A estos países se agregan Colombia, El Salvador y el Paraguay, que también exhiben un alto porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza extrema. Por el contrario, en los países de desarrollo humano alto el progreso hacia la meta ha sido mayor (Chile, Costa Rica y México) y en los casos de la Argentina y el Uruguay, donde el progreso ha sido insuficiente o nulo, se trata de países donde la pobreza extrema es baja. En el grupo de países con desarrollo humano medio-alto cabe destacar al Brasil que junto con Chile son los únicos que lograron la meta, en tanto que el Perú se encontraría próximo a alcanzarla.”

CEPAL (2010a): El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio.

Algunos progresos en la superación de la pobreza se han logrado allí donde se implementaron de manera consecuente programas sociales focalizados por medio de los cuales las familias beneficiadas obtuvieron apoyo financiero directo. Dichas transferencias condicionadas exigen por ejemplo a las familias beneficiarias la asistencia regular de los niños a la escuela. En Chile se realizaron a través del programa “Chile solidario”, en Brasil por medio de “Bolsa Familia” y en México con el programa “Oportunidades”, por mencionar solo algunos ejemplos. En 2009 se beneficiaron de las transferencias directas más de 22 millones de familias en 17 países latinoamericanos. La mayoría de los Estados latinoamericanos aumentaron su gasto social en los años recientes. Además programas sociales anticíclicos fueron implementados en medio de la crisis mundial en los años 2008/2009 (CEPAL, 2010a).

ALC: Pobreza extrema y pobreza total, 1990-2008 (En porcentajes y millones de personas)

Fuente: CEPAL (2010a): El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio.

Sin embargo, a pesar de los éxitos mencionados, en todos los países hay grupos de la población que siguen rezagados en la superación de la pobreza, particularmente los niños, las mujeres y la población indígena. Esto conduce al aumento de las grandes desigualdades. La UE puede fomentar mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Para ello, es importante que las políticas de combate a la pobreza extrema no se restrinjan al ámbito de las transferencias monetarias. Más allá de las mismas es importante que se atiendan las carencias y rezagos en las múltiples dimensiones que abarcan los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular las políticas tendientes a lograr la meta de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos. Dicha estrategia se alinearía con la nueva visión de "crecimiento integrador" que formuló la Comisión en su Libro Verde sobre "La política de desarrollo de la UE para el crecimiento integrador y el desarrollo sostenible".

Una estrategia de este tipo permite adaptar el compromiso con los ODM a las condiciones específicas de los PRM. El debate sobre la AOD hacia los PRM no es nuevo (ver Alonso J. A., 2006) pero adquiere enorme relevancia en el marco de la actual crisis económica que afecta especialmente a los países miembros del OCDE (ver Glennie, 2011). Para ALC es de vital importancia la forma en que la UE resuelva el dilema de la focalización geográfica creciente de la AOD y el necesario compromiso con los PRM. Hasta ahora la AOD ha sido un pilar fundamental de los Acuerdos de Asociación suscritos por la Unión Europea con América Central, Chile y México, y se ha plasmado en diversos ámbitos. Inicialmente y como consecuencia lógica se pensó que el Plan de doce puntos aprobado en abril del 2010 debía ser la base para la Cumbre UE-ALC del 2010. Sin embargo los compromisos de AOD con la región no han sobrepasado el límite de los 350 millones de euros anuales y los pagos oscilan en los 300 millones de euros en los últimos tres años (Ver EuropAid, 2010, p. 19).

La UE es un actor muy importante para la consecución de los ODM en la región. Como el tercer donante más importante de América Latina supone alrededor de un 15 % de la AOD total que se dirige a la región, y en torno a la mitad de que se clasifica por parte del CAD como ayuda multilateral. Si se suma el aporte bilateral de los Estados miembros, la UE es el primer donante de ALC. Para ALC es especialmente

relevante el caso de España que en vista de su crisis fiscal tuvo que anunciar un corte de 800 millones de euros para los próximos años, después de haber mostrado crecimientos substanciales de su AOD.

Pero el peso de la AOD europea para el alcance de los ODM en ALC no es solamente cuantitativo. Como es bien sabido, los PRM de ALC implican un reto para la agenda ODM precisamente porque los resultados esperados implican procesos de cooperación mucho más complejos que los instrumentos tradicionales de la AOD. Uno de los mayores obstáculos para el cumplimiento de los ODM en ALC es la persistente desigualdad que caracteriza al continente. Los efectos del calentamiento global que se hacen sentir en la mayoría de los países latinoamericanos, no hacen más que agudizar los problemas de pobreza y vulnerabilidad. Sería un error si la UE orienta su AOD a ALC únicamente al cumplimiento de una agenda ODM basada en una relación estrictamente vertical. Todo lo contrario, los procesos de desarrollo en el continente latinoamericano son demasiado complejos y requieren de relaciones cada vez más horizontales, a pesar de las fuertes asimetrías existentes entre las dos regiones. Las mejoras en temas como la escolaridad o reducción de la mortalidad materno-infantil, requieren en muchos casos no solamente “inputs” en infraestructura sino más bien mejoras en el ámbito institucional. La AOD puede llenar aquí un enorme vacío. Por otra parte, muchos de los instrumentos innovadores que están en discusión actualmente tienen un enorme potencial de realización en ALC.

Es evidente que muchos Estados miembros han emprendido la retirada de ALC precisamente porque los éxitos económicos del continente se contrastan con los resultados poco alentadores en África subsahariana. Esta retirada puede tener efectos conexos no deseados especialmente si no va acompañada de una atención adecuada al ODM8. Este objetivo plantea una “asociación global para el desarrollo” que podría alinearse fácilmente con la llamada “asociación estratégica” UE - ALC. Esto implica, sin embargo, que más que una retirada repentina, ALC necesita un tratamiento diferente de los tres pilares de la asociación estratégica de tal manera que se pueda lograr el objetivo de reducción de la pobreza en interés mutuo. Para ello es necesario que la UE comprenda que existen ámbitos complementarios estratégicos para lograr el cumplimiento de los ODM. Una de ellas se refiere por ejemplo a los temas seguridad como el narcotráfico, la violencia urbana o la polarización política o a la falta de adaptación ante el cambio climático global. Ambas dimensiones tienen una influencia directa en el combate a la pobreza y requieren respuestas internacionales diferentes a la perspectiva de desarrollo que domina en la Unión Europea. El ODM8 es el reto más grande de la UE en ALC y es, además el que más potencialidades ofrece para ambas regiones pues es el núcleo de la relación horizontal.

1.4 Respondiendo a los retos de la coherencia política para el desarrollo y los ODM/Agenda de Acción de Accra

Con el Tratado de Lisboa la coherencia de las políticas para el desarrollo¹⁰ pasa a ocupar un lugar más central en la política exterior de la UE volviéndose requisito jurídico¹¹ tanto para la Alta Representante como para la Comisión. El Consenso Europeo de Desarrollo subraya que el “compromiso de fomentar la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD) se basa en la garantía de que la UE tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo en todas las políticas que aplique que puedan

¹⁰ La OECD define la coherencia de las políticas del desarrollo de la siguiente manera: „La coherencia de las políticas de desarrollo supone trabajar para garantizar que los objetivos y resultados de las políticas de desarrollo de un gobierno no se ven mermadas por otras políticas de ese mismo gobierno que afecten a los países en desarrollo y que esas otras políticas apoyen los objetivos de desarrollo cuando ello sea posible.“

¹¹ Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE: «... La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo».

afectar a los países en desarrollo, y que velará por que dichas políticas sustenten los objetivos de desarrollo” (S. 2). El documento concreta la definición de la coherencia señalando la importancia de “que las políticas distintas de las de desarrollo en sentido estricto contribuyan a los esfuerzos de los países en desarrollo por lograr los ODM” (S. 6). En 2004 el Consejo decidió que la estructura común de los informes nacionales sobre los ODM y los informes de síntesis de la UE contendrían una sección separada sobre coherencia de las políticas en favor del desarrollo. La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo subraya que las “políticas de la UE en ámbitos como el comercio, la agricultura, la pesca, la seguridad alimentaria, el transporte y la energía tienen una relación directa sobre la capacidad de los países en desarrollo para generar crecimiento económico nacional, el cual constituye la base de todo avance sostenido hacia el cumplimiento de los ODM.” (Comisión Europea, 2005a). Es de resaltar que la UE logró establecer durante los últimos cinco años mecanismos a priori y a posteriori, que incluyen evaluaciones de impacto. En el Plan de doce puntos se escogieron cinco desafíos globales dentro del programa de trabajo relativo a la CPD: comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migración, y seguridad. En el Libro Verde sobre La Política al Desarrollo de la UE discutido en 2011 se reiteran los objetivos de la coherencia anteriormente mencionados y se propone “utilizar el Programa de Trabajo de la CPD de manera más proactiva y en una fase anterior de preparación de nuevas iniciativas.”¹²

Para la UE la CPD se relaciona muy estrechamente con el cumplimiento del ODM8¹³ que se refiere a fomentar una alianza para el desarrollo. Para nadie es un secreto que a pesar de haber establecido mecanismos para mejorar la coherencia de la política para el desarrollo¹⁴, la UE no muestra siempre los mejores resultados especialmente en torno a los compromisos asumidos en la relación comercio y desarrollo. En vista de que hay mucho espacio para la interpretación, vale la pena analizar de manera crítica ciertos aspectos relacionados con la coherencia.

El objetivo 8b exige por ejemplo “Continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio”¹⁵ La UE es aún el mayor proveedor de inversiones extranjeras directas (IED) de ALC (CEPAL, 2011a). Sin embargo los flujos netos anuales de IED recibidos desde la Unión Europea han mostrado una tendencia más bien declinante y mayor volatilidad que los provenientes de los Estados Unidos (CEPAL, 2011a). En lo referente al comercio exterior hubo un incremento de las exportaciones latinoamericanas y del Caribe hacia la UE, que se han beneficiado del alza de los precios de la mayor parte de las materias primas. Las exportaciones de ALC hacia la UE se incrementaron en un 72 % en el período previo a la crisis 2003 - 2008, mientras que las importaciones de ALC originarias de la UE tuvieron un crecimiento de 68 % (SELA, 2011). La crisis internacional provocó un descalabro del comercio interregional (SELA, 2011).¹⁶ Es de hacer notar que, en general, el comercio interregional EU-ALC está caracterizado por un bajo dinamismo que contrasta con la importancia creciente del comercio de ambas regiones con otras zonas, especialmente Asia. La Unión Europea ha perdido peso relativo en el comercio latinoamericano en las últimas tres décadas.

¹² Ver Morazán, P. (2011)

¹³ Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Indicadores: a. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. b. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. c. Encarar de manera integral los problemas de la deuda de los países en desarrollo d En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones.

¹⁴ http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_es.cfm

¹⁵ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml>

¹⁶ “En 2009 las importaciones provenientes de la UE han acusado una disminución de 35 % en ritmo anual –contra una expansión de 10 % en el año anterior- mientras que las exportaciones de ALC hacia la UE sufrieron una contracción de 27 % - contra un aumento de 19 % en 2008.” (SELA, 2011).

Como consecuencia de ello, la UE retrocedió en la jerarquía de los socios comerciales más importantes para casi todos los países de ALC (CEPAL, 2011a).

No obstante, como bien lo señala la CEPAL, existe una ventana de oportunidad para dinamizar la alianza estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Que incluye entre otros los siguientes aspectos: el mayor dinamismo del mercado de ALC puede contribuir a estimular el crecimiento integrador en la UE; el reforzamiento de las cadenas de valor birregionales; el cambio climático y la difusión de tecnologías que contribuyan a la protección del medio ambiente, etc.

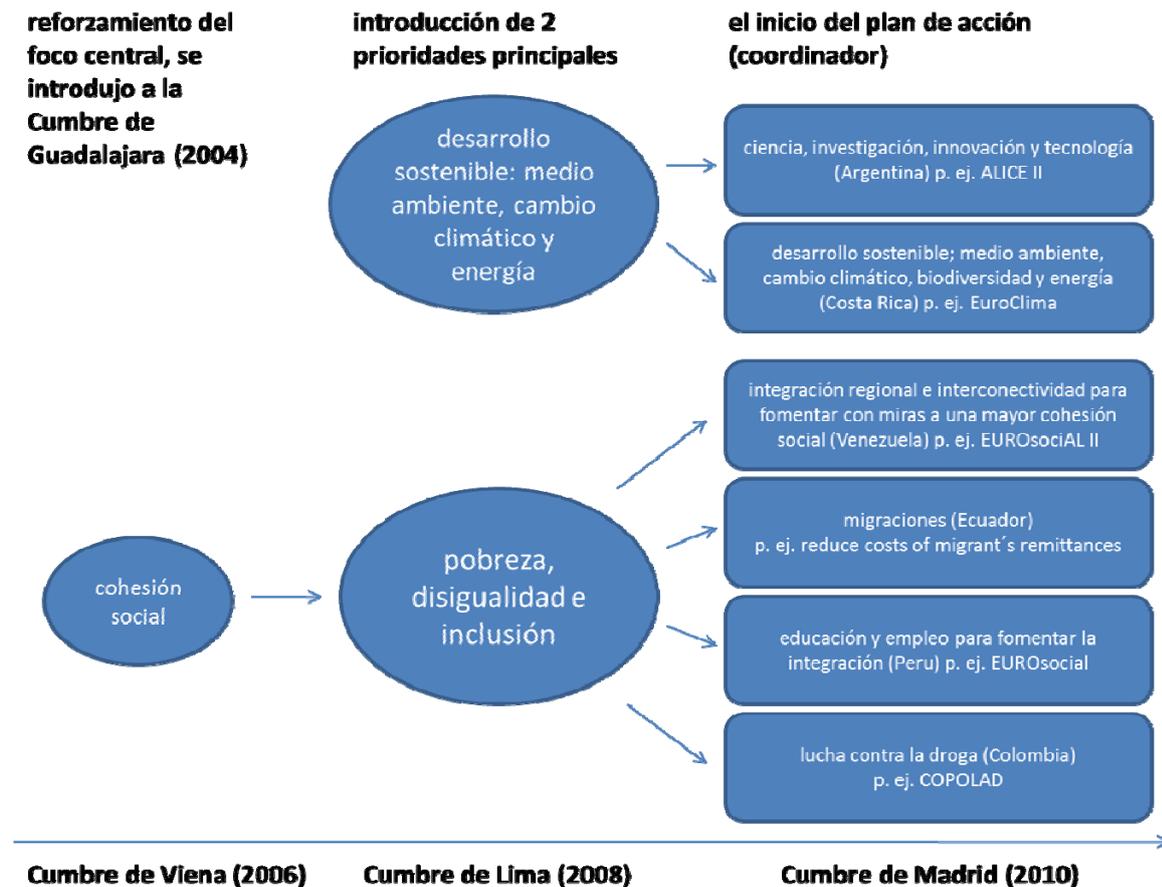
Todavía se perciben posiciones encontradas en grandes temas globales, como la reforma del sistema financiero internacional. La presencia de la UE y de tres países latinoamericanos en el G20 puede ser una oportunidad para acercar posiciones en este campo de tal manera que la CPD pueda ser implementada de manera conjunta. La insistencia de los países latinoamericanos por profundizar un diálogo macroeconómico es un síntoma de las preocupaciones existentes. El establecimiento de la MIAL es un signo positivo en la CPD. No obstante, sin una reforma de la arquitectura financiera internacional los impactos de la MIAL pueden ser muy limitados.

La agricultura es un área en la que la UE tiene enormes problemas para implementar una CPD. Existe una enorme asimetría en el comercio de bienes entre ambas regiones: Europa exporta a ALC, sobre todo productos manufacturados, mientras que las exportaciones de ALC consisten preponderantemente en productos primarios. Como bien se sabe la PAC ha sido en este sentido un motivo de conflicto entre ambas regiones tanto en el marco de la Ronda de Doha como en las negociaciones para tratados de Asociación, especialmente con el Mercosur. De hecho el estancamiento de la Ronda de Doha se ha mostrado como un obstáculo serio para la conclusión de los acuerdos de Asociación mencionados. Algunos estudios demuestran que ALC podría beneficiarse de la liberalización de los mercados agrícolas europeos (Giordano et. Al, 2009, pp. 21-25). Han habido señales positivas: La UE ofreció concesiones en agricultura en la Ronda de Doha que, sin embargo, fueron rechazadas. Además el programa CPD pone un enorme énfasis en la reforma de la PAC (SEC, 2010, p. 21). Tales esfuerzos han sido vistos con reservas, pues la UE hizo similares promesas en el marco de la Ronda de Uruguay que al final no fueron cumplidas. Como es bien sabido, en la mayoría de los países de ALC un gran porcentaje de la población depende la agricultura de exportación (CEPAL, 2010f).

En el área del cambio climático existen también posibles conflictos con los ODM 7^a y 7b a ser tratados en la CPD. La Directiva de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (Renewable Energy Directive, RED) de la UE ha sido objeto de serias críticas (Rosillo-Calle et al, 2009, p.68) en las que se atribuye a tal instrumento el crecimiento de la deforestación en los países exportadores de soja de ALC. La RED se pone como objetivo que las energías renovables contribuyan con por lo menos el 10 % a las demanda de energía para el transporte.¹⁷ Una de las fuentes más importantes de tales energías renovables el biocombustible, del cual un 80 % lo constituye el biodiesel (Rosillo-Calle et al, 2009, p.68). En 2010 más del 60 % de las importaciones de biodiesel provenían de Argentina. Recientemente se aprobó la importación de biodiesel proveniente de Brasil de tal manera que se espera una aumento proveniente de dicho país (Bloomberg, 2011).

¹⁷ EU (2009) DIRECTIVA 2009/28/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE[online]. Accesible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:ES:PDF> [Acceso 4 julio 2011].

AOD: Los Temas de las Cumbres



El problema con el biodiesel de Argentina y Brasil es que éste proviene de las semillas de soja y que el cultivo de soja tiene impactos adversos al desarrollo sostenible. En primer lugar la producción de soja requiere tierra arable provocando la deforestación en la Amazonía brasileña por ejemplo (Barona et al, 2010). Por ser monocultivo la producción de soja reduce también la biodiversidad. Las consecuencias sociales negativas en la producción de soja predominan sobre los efectos positivos: Por cada puesto de trabajo en la producción de soja, son desplazadas 11 personas (Food and Water Watch, 2010). La CPD pone mucho énfasis en los requisitos para específicos para los biocombustibles y exige una evaluación de los impactos de la política de biocombustibles (SEC, 2010, pp.15-16). Por ello es evidente que la UE ha intentado tener en cuenta los efectos adversos que puede tener la RED en este punto. Sin embargo parece que una evaluación de impacto de tal política resulta muy difícil.

El tema migración se ha convertido en una constante de las Cumbres UE-ALC. Para el tema migración, una reunión de alto nivel dedicada a las migraciones ilegales tuvo lugar en Bruselas en diciembre 2010, y la siguiente está prevista para marzo 2011. Acciones de lucha contra el tráfico de seres humanos fueron lanzadas (Colombia, Brasil, Perú, servicio migratorio andino). Otras acciones procuran promover la cooperación en intercambios de informaciones y abaratar las remesas de los migrantes.

1.5 El nuevo paradigma de la ayuda de la UE (crecimiento integrador) y la Asociación Estratégica UE-ALC

La UE formuló el paradigma de “crecimiento integrador” en el Libro Verde sobre la Política al Desarrollo que fue puesto a discusión a inicios de 2011.¹⁸ El Libro Verde orienta su estrategia en torno a cuatro preguntas básicas: 1.) **cómo garantizar un gran impacto a la política de desarrollo de la UE;** 2.) **cómo facilitar un crecimiento mayor y más integrador en los países en desarrollo;** 3.) **cómo fomentar el desarrollo sostenible como vector de progreso;** y 4.) **cómo lograr resultados duraderos en materia de agricultura y seguridad alimentaria.** Hay por lo menos dos aspectos en el tema del crecimiento que si bien son mencionados no son profundizados: i.) los choques externos que afectan el crecimiento en numerosos países de ALC y ii.) la relación entre crecimiento y desigualdad en condiciones de persistencia de la pobreza. La ausencia de un análisis de estos dos aspectos hace que el documento aparezca más como una estrategia de crecimiento con una visión neoclásica, en la cual el capital y el progreso técnico son las determinantes del crecimiento. El mensaje del Libro Verde se podría resumir así: “a más crecimiento, menos pobreza”. Sin embargo es bien sabido que la elasticidad en pobreza del crecimiento varía de país a país y de región a región.

Las cuatro preguntas del Libro Verde ponen de manifiesto la relevancia de la cooperación al desarrollo en el contexto de los actuales retos de la comunidad internacional y de las otras políticas de la Unión para afrontar dichos retos, entre ellos: el cambio climático, la crisis financiera, la crisis de alimentos. Para desarrollar su estrategia el Libro Verde retoma en el capítulo 3 las determinantes del crecimiento integrador y las resume en: inversiones productivas y sostenibles, acceso al crédito, marco jurídico y normativo, innovación, trabajo digno y protección social. Vinculado a esto las preguntas puestas por la Comisión en el marco de la consulta son de extrema importancia para la relación birregional UE-ALC:

¿Cómo y en qué medida debe la ayuda de la UE apoyar proyectos de inversión industrial en países en desarrollo y cómo hallar un equilibrio correcto entre el desarrollo de los intereses extractores o energéticos y en la promoción de sectores postextractivos e industriales?

No se puede dar una respuesta estándar a esta pregunta pues los proyectos de inversión dependen de la situación inicial, del marco legal, del impacto en pobreza etc. Como lo demuestran ya numerosos estudios y evaluaciones, la relación entre la inversión extranjera en las industrias extractivas no trae automáticamente beneficios al país receptor. Los casos de Perú y Centroamérica son ilustrativos.

Sin embargo existen iniciativas que deberían ser aprovechadas al máximo para lograr mayor coherencia. Actualmente los efectos negativos de la inversión en industrias extractivas en ALC parecen ser muy evidentes: la destrucción de la base de subsistencia de pueblos indígenas por medio de proyectos extractivos, la violación de los derechos de consulta de los pueblos indígenas,¹⁹ violación de los derechos de propiedad individuales y colectivos sobre áreas agrícolas así como de los derechos culturales. Dichas violaciones han sido denunciadas por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en varios países de ALC.

¹⁸

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/GREEN_PAPER_COM_2010_629_POLITIQUE_DEVELOPPEMENT_ES.PDF

¹⁹ Se viola con ello la cláusula de free, prior and informed consent (FPIC); Convention Nr. 169 de la OIT.

¿Cómo puede lograr la UE que el apoyo al desarrollo económico garantice una integración social justa de los beneficios y aporte una mejor protección de los derechos sociales y económicos, incluidos la aplicación de normas laborales básicas y una mayor responsabilidad corporativa?

Debido al impacto de la crisis financiera y económica mundial en los países de renta baja y renta media baja, ha cobrado mayor importancia la necesidad de reforzar y restablecer los sistemas de protección social a nivel internacional. Los siguientes aspectos requieren una atención especial en lo referente a la protección social y el empleo: i.) La relación entre **inversión** y generación de empleo decente, ii.) El fortalecimiento y la expansión de los **sistemas de seguridad social**, iii.) La creciente **informalización del trabajo**, iv.) La existencia de **normas legales y códigos del trabajo** en los países beneficiarios y v.) Mecanismos de sanción para las **empresas multinacionales** que irrespeten los estándares.

La práctica de la política de desarrollo de la UE demuestra que ésta puede contribuir de manera positiva a que se ejecuten políticas en los países beneficiarios de ALC que conduzcan al cumplimiento de los estándares laborales (EU, 2010). Sin embargo en el pasado la UE ha sido criticada por adoptar una posición demasiado blanda especialmente con las empresas europeas que han violado algunos de dichos estándares. La política de desarrollo podría entonces contribuir a la implementación de la responsabilidad social empresarial ("corporate social responsibility") de la siguiente manera: i.) Apoyando a los gobiernos beneficiarios en la creación del **marco legal necesario** para implementar los estándares laborales, ii.) Involucrando a las organizaciones de la **sociedad civil** en los procesos diálogo público privado, iii.) Movilizando recursos para el desarrollo de capacidades en la implementación de los Core labour standards (estándares) de la OIT²⁰.

La agenda de la OIT tiene cuatro pilares sobre trabajo decente que podrían ser la base de la estrategia de la Comisión. Según el informe de EuropAid, para tratar estos temas la Comisión ha estrechado su cooperación con la OIT en cuatro proyectos que son gestionados por la OIT y la Comisión que cubren áreas temáticas como comercio y empleo, sistemas estadísticos, protección social y políticas de empleo en los países en desarrollo. Se trata ahora de intensificar y ampliar la cooperación ya iniciada con los instrumentos mencionados. Es importante apoyar todas las iniciativas existentes para crear más transparencia como la EITI y el Kimberley Process.

Una estrecha relación con los temas de estándares laborales y sistemas de protección social la tiene el tema equidad de género. También aquí la Comisión ha logrado desarrollar instrumentos de mucho impacto. La Asociación de la Comisión Europea con la ONU por la equidad de género así como la cooperación con UNIFEM ofrecen buenas prácticas que ameritan ser consolidadas en el futuro.

¿Qué medidas tomar - y cómo diferenciarlas mejor - para apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por implantar un entorno económico apto para fomentar los negocios y especialmente las PYME?

²⁰ Core labour standards are a series of rules and principles regarding the minimum standards recognised by the international community for treating workers humanely. Although many kinds of labour standards exist, the ones referred to as the four core labour standards are those that the international community has agreed are applicable to all countries because they protect basic human rights. Enforcement of these standards benefits a country as a whole, not only its workers, because the core labour standards are central to the healthy functioning of market economies. They create a level playing field for both foreign and domestic investors thereby improving economic performance. As stated in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998) the core labour standards aim to: (1) eliminate all forms of forced or compulsory labour; (2) effectively abolish child labour; (3) eliminate discrimination in respect of employment and occupation; and (4) ensure the freedom of association and the right to collective bargaining.

Los gobiernos de los países de ALC tienen una enorme responsabilidad de asegurar un ambiente favorable a la iniciativa empresarial de los pobres. La reducción de las cargas regulatorias es solamente un primer paso para permitir el desarrollo de las PYME. Ellas por si solas no contribuyen al crecimiento de la productividad de las PYME y la superación de la situación de informalidad. Estas tienen que ir acompañadas de políticas de fomento de la infraestructura, educación (formal y profesional) para poder mejorar la competitividad de las PYME. El proceso requiere la buena voluntad del gobierno beneficiario pues implica por un lado la transformación institucional y por el otro el desarrollo de capacidades, es decir de las habilidades de los pobres para permitirles ser motores del crecimiento.

Como una parte del diálogo político con ALC el asesoramiento de los gobiernos locales y nacionales sobre la importancia de la economía informal y del papel que la administración debe ser tenido en cuenta en el proceso de formalización: El crecimiento de la base impositiva solamente es justificable si es para beneficiar a las PYME evitando la tentación de extraer de éstas excesivas cargas fiscales que deprimen sus actividades. Para que el diálogo entre el gobierno y las empresas informales pueda tener buen éxito, es necesario el desarrollo de capacidades y sobre todo la capacidad de organización de los sectores pobres. La creación de un consenso constructivo sobre la formalización entre ambas partes es de vital importancia. El trabajo con los gobiernos locales juega un papel importante para la cooperación especialmente cuando se busca promover a las PYME en las regiones con altos índices de pobreza.

¿Qué medidas o estructuras pueden desarrollarse con los países asociados y las instituciones europeas e internacionales para proporcionar apoyo financiero y, en su caso, financiación a bajo coste y garantías financieras para apoyar dicho crecimiento?

La UE debe coordinar entre sus Estados miembros la colección de informaciones de las instituciones financieras y sobre el acceso a los servicios financieros de los más pobres. Para evitar los errores del pasado es importante asegurar por medio del diálogo político, la voluntad de las autoridades políticas de desarrollar un sector financiero eficiente y orientado al mercado. La cooperación con el FMI en el marco del *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) puede dar resultados concretos en estos casos. Tanto para el desarrollo de la infraestructura financiera como para promover la profesionalización de las autoridades supervisoras el papel del FMI es clave. La UE puede promover el desarrollo de capacidades de los intermediarios financieros que operan en los sectores de servicios básicos con retornos bajos: educación, salud, vivienda, pequeña empresa, agricultura y refinanciamiento.

¿Qué instrumentos podría emplear la UE para fomentar la creatividad, la innovación y la transferencia de tecnologías y garantizar aplicaciones viables de las mismas en los países en desarrollo?

La transferencia de tecnología es ambas cosas: una parte importante de la cooperación técnica y financiera, por un lado y, por el otro, de la coherencia de las políticas comerciales y de inversión. Europa, cuenta con un potencial enorme proveniente de la experiencia histórica de sus Estados miembros en cuanto a la innovación y la transferencia de tecnología. Ese capital acumulado puede ser puesto al servicio de los países en desarrollo también en interés propio. Por medio de transferencia de tecnología se pueden fortalecer las sinergias entre la política al desarrollo y las otras políticas de la UE aumentando el impacto de la política al desarrollo y creando un valor agregado.

Existen, sin embargo, diferencias enormes en la capacidad de asimilación de los países beneficiarios en ALC. En algunos países especialmente los de economías más dinámicas, el rol del sector privado y de la inversión externa puede ser vital e ir complementado con medidas de cooperación financiera. En otros, sin embargo, son necesarios mayores esfuerzos tanto de la cooperación internacional como del sector estatal para mejorar la innovación y la capacidad de absorción de la transferencia tecnológica. Existe ya

alguna experiencia de la UE que debe ser valorada en su justa dimensión. Allí donde la cooperación a nivel regional tiene mayor sentido, deben buscarse los caminos para reducir los costos de transacción.

El concepto de “crecimiento integrador” adoptado por la UE tiene fuertes similitudes con el recientemente formulado por el Consenso sobre Desarrollo de Seúl del G20. Los elementos que describe pueden ser mucha utilidad especialmente para el diálogo político con países de renta media. Sin embargo adolece aún de una serie de deficiencias. Una de ellas es que es relativamente difuso. La otra es que, al contrario del concepto de “crecimiento-pro-pobre” no ofrece indicadores para operacionalizarlo de tal manera que permita un seguimiento de sus impactos. Por lo demás los elementos aquí mencionados forman parte del diálogo entre la UE y ALC.

1.6 Conclusiones y recomendaciones

La erradicación de la pobreza como objetivo superior debe mantenerse para ALC: El objetivo superior de erradicación de la pobreza definido por la UE en el Tratado de Lisboa es también relevante para ALC. Sin embargo no ha sido alineado suficientemente con el proceso de las Cumbres UE-ALC iniciado en 1999. Con el Consenso Europeo sobre el Desarrollo y sobre todo con el Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se busca vincular fuertemente la AOD de la UE al alcance de los ODM (Comisión Europea, 2010b). Se reconoce en dichos documentos que los PMA requieren una atención especial lo que automáticamente conduciría a una concentración geográfica en África subsahariana. Un efecto negativo no deseado podría ser la reducción del compromiso con los países latinoamericanos clasificados todos como PRM, que han tenido una buena trayectoria pero que aún son dependientes de los flujos de AOD. Sin embargo en el párrafo 61 del Consenso se dejan abiertas perspectivas estratégicas de enorme relevancia para la mayoría de los países de ALC.

La oportunidad en la crisis: La UE necesita realizar un análisis pormenorizado de los cambios que tiene la arquitectura de la cooperación al desarrollo. Dicho análisis debe incluir un balance realista del Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que ponga en claro dos cosas: Una clara posición del Consenso y con ello de los EE.MM. sobre su disposición a cumplir con los acuerdos asumidos en el financiamiento de los OMD y en segundo lugar una estrategia propia en lo referente a la calidad de la ayuda y el cumplimiento de la DP.

Más coherencia con la AOD: Tanto el Tratado de Lisboa como el Consenso subrayan la importancia de la coherencia de las políticas públicas para el desarrollo. Sin embargo la UE y sus EE.MM. han sido criticados por la falta de coherencia de algunas de sus políticas que no siempre tienen en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo. La coherencia es el gran ausente de la Declaración de París. Las reformas institucionales han llevado a un entrecruzamiento de competencias entre la Alta Representante de Relaciones Exteriores de la UE y el Comisario de Desarrollo que podrían afectar seriamente el perfil de la AOD de la UE. Las implicaciones políticas de este posible entrecruzamiento institucional pueden crear problemas serios para la coherencia de la política al desarrollo de la UE. La presencia de la UE y de tres países latinoamericanos en el G20 puede ser una oportunidad para acercar posiciones en este campo de tal manera que la CPD pueda ser implementada de manera conjunta. Las evaluaciones de impacto social y ecológico son importantes tanto ex ante como ex post. La UE y sobre todo la Comisión deben buscar los instrumentos adecuados para un mayor acercamiento con ALC en los aspectos que afectan la coherencia.

Mantener el compromiso de la AOD en los PRM: Resulta evidente que los efectos negativos de la crisis económica y financiera afectarán el cumplimiento de los objetivos de crecimiento de la ayuda a los

países pobres. En vista de las prioridades establecidas esto es especialmente grave para las zonas geográficas, que como ALC, han dejado de ser prioridad para la AOD de Europa. En vista de la enorme dispersión de la ayuda, de los escasos avances en la división del trabajo y de los ya mencionados efectos de la crisis, no es muy probable esperar un aumento de la participación de la UE en ALC. Sin embargo el compromiso con los OMD implica mantener algún tipo de presencia en los PRM. Por eso es importante que la UE ofrezca una imagen certera de su capacidad financiera. Sin embargo este compromiso requiere por un lado la concentración sectorial y, por el otro, la selectividad geográfica.

Una mejor división de tareas: La AOD debe concentrarse en sectores clave para el desarrollo de la región definidos en la última cumbre como infraestructuras, nuevas tecnologías y competitividad, educación y formación de recursos humanos, desarrollo sostenible y energías renovables o reforma del Estado y fortalecimiento democrático. Las Comisiones Mixtas deberían definir sus planes de acción tomando en cuenta estas prioridades. El proceso de retirada de EE.MM. con alto grado de compromiso, como lo son los países escandinavos, debe ser compensado por ello con una división de tareas más clara. A pesar de los efectos de la crisis España todavía puede asumir el papel rector, pero es necesaria la participación de países como Alemania o Gran Bretaña con mayor solidez económica. En ALC Colombia es un país muy comprometido con el proceso de mejoramiento de la calidad de la AOD. Dicho país se puede utilizar como palanca para mejorar la cooperación en la región del SICA con la que Colombia (exceptuando Nicaragua) tiene buenas relaciones.

Aprovechar los nuevos espacios: Los cambios de la gobernanza multilateral también afectan la AOD. Dentro del G20 hay tres países de ALC, México, Brasil y Argentina que cuentan ya con experiencia en la cooperación. Con el Consenso de Seúl para el desarrollo y la Agenda de Canes, la UE puede iniciar vínculos más horizontales que permitan una mejor entrada de la AOD en PRM baja. Al igual que otras instituciones multilaterales, la UE puede actuar mejor como actor global – integrante del G20, p. e. - si establece una alianza de cooperación con países de ingresos medios interesados en ejecutar la agenda internacional de la cooperación al desarrollo, lo que al mismo tiempo le permitiría valorizar las experiencias ganadas para otros contextos. Brasil, Argentina y México son indudablemente de importancia creciente a la hora de manejar la agenda de la cooperación europea en la región. Esto significa, sin embargo, llegar a puntos de convergencia en los cuales sea posible aplicar de manera pragmática medidas necesarias y de mutua conveniencia para ambas regiones. También significa que se tienen que lograr consenso en áreas delicadas como el comercio y las inversiones, en las que hasta ahora ha habido discrepancias.

Poner el ODM 8 en el centro de la AOD: Para la CEPAL el progreso registrado en ALC es insuficiente en cuatro de nueve metas evaluadas correspondientes a seis de los ocho ODM. La UE puede fomentar mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Para ello, es importante que las políticas de combate a la pobreza extrema no se restrinjan al ámbito de las transferencias monetarias. Más allá de las mismas es importante que se atiendan las carencias y rezagos en las múltiples dimensiones que abarcan los demás ODM en particular las políticas tendientes a lograr la meta de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Dicha estrategia se alinearía con la nueva visión de “crecimiento integrador” que formuló la Comisión en su Libro Verde. Para ello es necesario que la UE comprenda que existen ámbitos complementarios estratégicos para lograr el cumplimiento de los ODM. El ODM 8 es el reto más grande de la UE en LAC y es, además el que más potencialidades ofrece para ambas regiones pues es el núcleo de la relación horizontal. Esto implica, sin embargo, que más que una retirada repentina, ALC necesita un tratamiento diferente de los tres pilares de la asociación estratégica de tal manera que se pueda lograr el objetivo de reducción de la pobreza en interés mutuo.

La nueva estrategia de “crecimiento integrador” como principio de la política al desarrollo de la UE es de enorme importancia para ALC. Para desarrollar su estrategia el Libro Verde retoma las determinantes del crecimiento integrador y las resume en: inversiones productivas y sostenibles, acceso al crédito, marco jurídico y normativo, innovación, trabajo digno y protección social. Dicha estrategia está más en consonancia con la nueva filosofía del Consenso de Seúl sobre el Desarrollo en el G-20. A nuestro criterio la pregunta de la coherencia de tales estrategias con los ODM es aún un debate abierto.

Los Documentos de Estrategia de País (DEP) y los Documentos de Estrategia Regional (DER) son, a nuestro criterio el punto de partida más adecuado para la reformulación de una cooperación horizontal. Ambos instrumentos deben seguir siendo elaborados mediante un proceso de diálogo con los Gobiernos nacionales de cada país receptor y con otros actores relevantes de la sociedad civil. La Cooperación horizontal debe basarse más claramente en los Documentos de Estrategia de País (DEP) y los Documentos de Estrategia Regional (DER) pues los mismos son vitales para lanzar las nuevas dimensiones de la AOD en ALC. Ambos instrumentos deberían ampliar el proceso de diálogo con los Gobiernos nacionales de cada país receptor y con otros actores relevantes, de tal manera que incluyan también exigencias de la sociedad civil.

Los nuevos instrumentos relacionados con el medioambiente y el cambio climático merecen adquirir fuerza en la agenda de interés común. Vinculado a ello, el uso de energía y la promoción de energías renovables. Los países latinoamericanos podrían asumir un rol positivo en impulsar un desarrollo de bajo carbón promoviendo las energías renovables.

1.7 Comentarios

by Camilo Tovar

El texto en general es bastante completo en abordar y analizar los varios aspectos que definen e influyen en la política de cooperación al desarrollo de la UE hacia ALC en el marco de la realidad actual de las dos regiones. Es claro que la cooperación al desarrollo de la UE con ALC está en un momento crítico, donde “hay más incertidumbres que certezas”, situación que también plantea un escenario adecuado y oportuno para repensar la cooperación, las relaciones entre las regiones e incluso el mismo paradigma de desarrollo actual. A manera de comentario al texto, pero también de reflexión motivada por el mismo, se presentan a continuación algunas observaciones al respecto:

1. Un tema que no cabe desarrollar en el texto, pero quizás se puede mencionar, es la complejidad que plantea la diferenciación que hace la UE entre AL y Caribe, tanto en la arquitectura institucional como en las políticas, al ubicar al Caribe dentro del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP).
2. La implementación del Tratado de Lisboa, y en especial la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), tendrá un impacto en la orientación y prioridades de la política de cooperación al desarrollo de la UE. El análisis y las preguntas planteadas en el texto son muy pertinentes, especialmente respecto al rol de las delegaciones de la CE que se convertirán en Embajadas de la UE. El proceso de desconcentración y descentralización de la gestión de la cooperación al desarrollo de la UE ha supuesto un mayor rol y autonomía para las delegaciones en la planificación y ejecución de la política de cooperación. Ahora bajo mando de la Alta Representante se puede perder cierta autonomía a favor de otros intereses y políticas externas de la UE. También la composición del SEAE puede reforzar esta tendencia debido a la llegada de funcionarios de los Estados miembros de la UE.
3. Las Cumbres son importantes como momentos políticos y de dirección estratégica, pero no han logrado ser un escenario decisivo respecto a las prioridades y la orientación de la cooperación al

desarrollo. La política de cooperación se ha venido subordinando a la agenda económico-comercial, donde priman intereses no siempre congruentes con los principios y objetivos de la AOD. Un ejemplo de ello es la prioridad que se ha venido dando a la cohesión social en las relaciones ALC-UE, cuestión crucial en la agenda de desarrollo de ALC que se ha puesto en práctica en los programas de cooperación de la UE con ALC pero que ha quedado ausente, o por lo menos desvinculada, de los Acuerdos de Asociación.

4. Resaltar la necesidad y pertinencia actual de repensar la cooperación al desarrollo de la UE con ALC. A los nuevos retos que se mencionan en el texto, que deben ser abordados desde una relación más horizontal entre las dos regiones, se puede agregar que en el contexto actual ALC puede ofrecer cooperación a la UE bajo otros paradigmas. Por ejemplo, los países europeos podrían beneficiarse de la experiencia de ALC con las crisis de deuda.

5. La inversión, que se perfila como el posible tema central de la próxima Cumbre en Santiago, es de vital importancia. Por un lado, como se menciona el texto, la inversión europea ha sido en su gran mayoría inversión de portafolio enfocada en sectores estratégicos para las empresas de la UE, que son a su vez sectores de servicios cruciales (algunos esenciales) en las estrategias de desarrollo en ALC. En este contexto, es de especial relevancia para ALC los evidentes problemas asociados a la inversión en industrias extractivas. Otro factor muy importante respecto a la IED es que su gobernanza se da más en el espacio de lo privado que de lo público: son las empresas y no los Estados que definen y conducen la IED. Esto plantea el desafío de una reglamentación adecuada para que la IED sea conducente al desarrollo de los países receptores, y como lo muestra la evidencia, esto no siempre sucede. En parte por las condiciones excesivamente ventajosas y la carencia de estándares que los países receptores ofrecen para atraer la IED y en parte por la falta de una regulación vinculante respecto al desempeño de la IED de parte de los países de donde ésta proviene.

6. Respecto al Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), no soy tan optimista en que sea un “signo positivo en la CPD”, ni un mecanismo óptimo para “promover la cohesión social y territorial y la integración regional”. MIAL plantea una serie de cuestionamientos desde su estructura de gobernanza casi exclusivamente gestionada por Europa, hasta su poca alineación con los ODM y la agenda de eficacia de la ayuda²¹. MIAL encaja en la línea propuesta por la CE en su Libro Verde sobre la Política al Desarrollo, sobre la cual abundan las críticas.

7. Sobre el “nuevo paradigma de la ayuda de la CE (crecimiento integrador)” y el Libro Verde de la CE, concuerdo en los aspectos centrales del análisis en cuanto a las carencias del concepto de “crecimiento integrador”, el reforzado enfoque en el crecimiento económico neoclásico y las dudas sobre los posibles impactos positivos que este enfoque pueda tener en el desarrollo y la reducción de la pobreza. En el análisis inicial de ALOP sobre algunos aspectos del Libro Verde²² argumentamos estas dudas, así como lo inadecuado que puede resultar una diferenciación en la cooperación hacia los países en desarrollo sobre la base de criterios fuertemente basados en la renta, en especial para los países de renta media. En este sentido, compartimos el análisis del texto y de la CEPAL sobre la necesidad de “repensar la categoría de ingreso medio”, la importancia para ALC de centrar la atención sobre la desigualdad y la pertinencia del debate sobre la AOD con países de renta media y los ODM en ALC. En

²¹ Ver Brief No. 12 de ALOP sobre MIAL: http://www.observatoriouea-alop.eu/wcm/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=43

²² Ver Brief No. 14 de ALOP sobre el Libro Verde: http://www.alop.org.mx/sites/default/files/Brief14_Libro_Verde_CE_Cooperaci%C3%B3n_Ene2011.pdf

este sentido, las negociaciones sobre el marco financiero plurianual de la UE y los instrumentos normativos son un escenario clave para el futuro de la cooperación de la UE con ALC.

8. El abordaje de la coherencia de políticas a favor del desarrollo (CPD) es crucial y es un tema en el cual hay mucho por hacer, tanto para la UE como para ALC. De especial relevancia, como se destaca en el texto, es la relación entre el desarrollo y las políticas comerciales, agrícolas, migratorias, energéticas y medioambientales.

9. Finalmente, y como elemento transversal a todos los anteriores, resaltar la necesidad y actualidad de un debate profundo sobre el desarrollo en sí y las posibles alternativas al modelo de desarrollo hegemónico actual. En ALC es un tema de agenda de algunos gobiernos, pero sobretodo de la mayoría de las organizaciones sociales, y puede devenir un escenario para repensar las relaciones ALC-UE bajo nuevos paradigmas de cooperación al desarrollo (a otros desarrollos).

by Carlos Umaña

El ensayo, aborda un sin número de temas interesantes que tienen relevancia tanto política como económica para la región. Mis comentarios se reducen a 5 puntos o temas sobre los cuales llevo años de investigación académica y empírica.

1. En cuanto a los objetivos y la coherencia de la cooperación: La cooperación tiene enormes riesgos que pueden ser definidos como su lado oscuro. El flujo de recursos y su intensificación puede tener efectos de desviación que contribuye al subdesarrollo (Incluidos los ODM y la lucha contra la pobreza). El enfoque unilateral y desintegrado hacia estos dos aspectos sin tomar en cuenta las particularidades históricas en cada país, ha contribuido sustancialmente a la situación de violencia y desintegración social que vive Centroamérica y El salvador en particular. Las políticas sociales gubernamentales estuvieron dominadas por estas prioridades y su focalización en las áreas rurales y los municipios más pobres significó el abandono de las áreas urbanas y municipios centrales. Donde hoy se tiene un problema serio de violencia. Hoy 20 años después estamos enmendando la plana en El salvador. Los ODM y la política de lucha contra la pobreza, han sido por decirlo de la forma más bondadosa, muy planos, o muy estroboscópicos.

2. Crecimiento desintegrador: La cooperación internacional hizo durante muchos años la apuesta a la idea del "trickle down" partiendo del automatismo de que el crecimiento es suficiente para superar la pobreza. La desigualdad no cuenta o en el sentido de Kusnetz podía volverse incluso un elemento dinamizador. Lo que hemos tenido en ALC es un crecimiento que ha polarizado, cuando menos, sino más bien ha desintegrado y destruido el tejido social. Dicho crecimiento ha agudizado lo que se conoce como la "heterogeneidad estructural", en tanto creó islas de modernismo en medio de una sociedad con estructuras tradicionales en las que se reproducen los círculos viciosos de la pobreza. .

3. El paradigma de crecimiento integrador busca superar esta herencia del pasado. Eso es un buen paso en la dirección correcta. Sin embargo, más que un nuevo paradigma se queda al nivel de un buen indicador: Buscamos un crecimiento que reduzca simultáneamente la pobreza y la desigualdad. Sin embargo no se identifican los nuevos vectores del paradigma, sus vínculos metodológicos con el concepto de desarrollo sostenible o, en vista de que la pobreza es el efecto y no la causa, su vinculación al proceso de operacionalización de crecimiento que reduzca pobreza y desigualdad. Esto es muy válido y pertinente, pero esto mas bien como indicador de lo que se busca, mas no como modelo o paradigma. La misma realidad han demostrado la insostenibilidad de los modelos que pregonaban el crecimiento y dejaban para después la distribución. El Salvador y Chile las dos joyas de la corona donde

se aplicaron en extremo dichos modelos están demostrando, hasta donde se puede llegar, y los grandes desequilibrios sociales de largo plazo que esto genera.

4. El paradigma propuesto en principio es bueno y superior a lo precedente, pero deja siempre la sensación de que falta algo, a no ser que esa integración se califique, como descentralización, participación, distribución, mayor equidad, seguridad

5. Esto de la desigualdad no es gratuito, ni romántico, ni remanente de los sueños del socialismo del siglo pasado ni del siglo XXI. Más bien es la expresión en el ingreso, o en lo económico del problema central de América latina: Élite que concentran, y en esta concentración, como un cuello de botella, impiden el desenvolvimiento de un ciclo virtuoso que implique mayor crecimiento con menos pobreza y más cohesión social.

6. En tal sentido todo aquello que apunte, al surgimiento de nuevos actores económicos, PYMES, que desconcentren el poder político, participación ciudadana, que desconcentren el poder administrativo, descentralización, y que incrementen los ingresos fiscales, que aseguren una inversión productiva y no especulativa, etc. va en la dirección adecuada, tal como lo expresas en el últimos capítulo y en las conclusiones.

La política de cooperación de la UE con ALC tiene el desafío de fomentar la cohesión social y para ello se requiere mayor coherencia con los aspectos restantes de su política.

2 LA PROMOCIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL

by FIIAPP

2.1 Aproximación conceptual a la cohesión social

Aunque desde el punto de vista académico la noción de cohesión social se ha venido discutiendo ampliamente en las ciencias sociales (ver recuadro), su uso contemporáneo se ha desarrollado en gran medida a partir de las elaboraciones de la Unión Europea (UE). Se trata de un concepto plenamente incorporado en el acervo comunitario²³, un elemento clave del proceso de integración europea y –no menos importante– una **seña de identidad de la imagen de la UE en el mundo**²⁴.

El concepto de cohesión social en la Unión Europea surge estrechamente ligado al proceso de integración, a la construcción de un mercado común y a los avances hacia la moneda única. La cohesión social en Europa se vincula, en un principio, a la cohesión territorial, de ahí que las primeras políticas comunitarias de cohesión sean políticas regionales. Pero el concepto ha ido evolucionando asociándose al propio desarrollo y pervivencia del "**modelo social europeo**", tratando de salvaguardar el componente social de la integración frente al estrictamente económico.

Las políticas de cohesión de la UE se han orientado a fomentar, a través de medidas de acción positiva, las capacidades de los individuos, regiones y países de la Unión con menores perspectivas de beneficiarse del desarrollo económico y del propio proceso de integración. En esta dinámica, la actuación a través de los fondos de la UE (Fondo de Cohesión, Fondo Social Europeo, FEOGA, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) puede entenderse como una estrategia de acción compensatoria, o de discriminación positiva, para **promover la convergencia**, así como un elemento **para reforzar el compromiso de sus miembros con el proyecto europeo**, ya que de ese modo todos los miembros perciben que ganan algo con la Unión.

La cohesión social en las ciencias sociales

E. Durkheim, M. Weber, G. Simmel o P. Bourdieu, por citar algunos de los clásicos europeos, han tratado de construir una explicación sobre el origen del orden social y los mecanismos que mantienen unidos a los individuos en formaciones sociales estables, planteando el problema de cómo compatibilizar la diferenciación con la integración social. En la teoría política la cohesión social ha estado muy vinculada con las teorías del contrato social, metáfora utilizada para fundamentar la democracia política y el ejercicio del poder público. Sin embargo, la idea de contrato o pacto social no implica necesariamente que todos serán tomados en cuenta de la misma manera, ni que obtendrán los mismos beneficios. En las últimas décadas ha habido un retorno del concepto de "ciudadanía" a la teoría política, recuperándose las ideas de Thomas Marshall ("Citizenship and Social Class"). Para Marshall la construcción de ciudadanía es un proceso de institucionalización de derechos. Este proceso ha pasado por tres fases: primero lo hicieron los derechos civiles, luego los derechos políticos y por último los derechos sociales. La introducción de estos últimos fue su gran aporte. Según Marshall los derechos sociales hacen referencia al bienestar socio-económico necesario para llevar una vida digna y atenúan el conflicto entre el principio de ciudadanía, regulado por la igualdad, y el principio de mercado, regulado por la desigualdad. En la actualidad se reivindican estos derechos pero la novedad es que se ha pasado de una ciudadanía social pasiva a una ciudadanía social activa y responsable, es decir, no es posible proteger los derechos sociales de todos los ciudadanos si esos mismos ciudadanos no asumen también sus responsabilidades en el conjunto. Últimamente, a éstos derechos se les ha unido los derechos culturales, debido a que en la mayoría de las sociedades conviven distintas culturas. Así pues, se puede decir que la ciudadanía es una construcción nunca acabada y siempre renovada.

²³ Ya el artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se señalaba que "La Comunidad tendrá por misión promover [...] la cohesión económica y social y solidaridad entre todos los Estados Miembros".

²⁴ J. A. Sanahuja lo explica así: "La creciente importancia del modelo social europeo, y la cohesión social como elemento que singulariza a la UE como actor internacional (es) uno de los rasgos constitutivos de su identidad y su legitimidad como actor internacional, cuya influencia depende de su naturaleza de potencia civil o potencia normativa capaz de promover unos valores y políticas que la distinguen de otros actores relevantes en el sistema internacional". Véase: Sanahuja, 2010c.

Aunque los fondos constituyen un componente esencial para avanzar en la cohesión europea, **la cohesión social propiamente dicha es, fundamentalmente, un ámbito de acción propio de las políticas y recursos nacionales** y, especialmente, de las políticas sociales de los países de la UE. Los Estados nacionales siguen siendo responsables de las políticas básicas para la cohesión social: empleo, pensiones, salud, educación, vivienda, atención a los dependientes, etc. Por ese motivo estas políticas presentan importantes diferencias entre los países de la UE, aunque a lo largo del tiempo, gracias a mecanismos flexibles de cooperación como el MAC²⁵, se han venido produciendo significativas convergencias entre las mismas.

El Método Abierto de Coordinación (MAC)

Mediante este mecanismo de cooperación: a) se establecen objetivos comunes en cohesión social, b) se elaboran Planes Nacionales de Acción, basados en indicadores comunes, c) se aprueba un Plan de Acción comunitario para apoyar a los Estados y alentar la cooperación y el intercambio de experiencias y buenas prácticas, y d) se elabora un Informe Conjunto sobre Inclusión Social, de carácter bienal, que se somete al Consejo Europeo, a partir de informes presentados por cada Estado, basados en indicadores comunes y comparables (benchmarking). Para el seguimiento de estas actuaciones, se estableció un Comité de Protección Social de carácter consultivo, integrado por representantes de los diferentes actores sociales implicados.

A pesar de la notable **heterogeneidad** entre los países que integran la UE, la noción europea de cohesión social está basada en una serie de valores compartidos y tiene cinco **connotaciones comunes**: (FIAPP, 2010a)

- implica la preocupación por evitar la pobreza, reducir las diferencias entre los ciudadanos y garantizar determinados estándares de **igualdad**.
- se relaciona con el objetivo de asegurar el **acceso universal** de los ciudadanos a servicios básicos como la salud, la educación, las pensiones o la vivienda.
- significa el reconocimiento del **diálogo social** y de los derechos laborales y su protección en el seno del mercado de trabajo.
- tiene también una **dimensión territorial** –intra-nacional y supranacional—, al entenderse que es imposible la integración si no se amplían las áreas del mercado y se aseguran niveles de vida similares entre los ciudadanos de sus distintos países y territorios.
- implica igualmente un **pacto fiscal** que garantice los recursos necesarios y que sea equitativo.

En los últimos años la **discusión sobre la cohesión social se enmarca en el proceso de la globalización y sus presiones sobre el Estado del bienestar** y la competitividad europeas. Esto ha llevado a la Comisión Europea a adoptar una ambiciosa agenda, la Agenda Social Renovada²⁶, diseñada

²⁵ Para entender este fenómeno hay que especificar que la UE se rige por el principio de atribución de competencias: las instituciones comunitarias no pueden intervenir libremente sobre cualquier asunto de la vida social, sino solamente sobre los que le hayan sido expresamente encomendados. Para avanzar en la superación del dilema que supone profundizar en la “Europa Social” cuando las políticas sociales son competencia nacional, en el marco de la “Estrategia de Lisboa” se creó el “Método Abierto de Coordinación” (MAC). El MAC, al estar basado en la coordinación de políticas nacionales más que en políticas europeas adoptadas en el marco comunitario, tiene la ventaja de la flexibilidad y del realismo, ya que permite avanzar a los ritmos que cada Estado miembro considera factibles (ver recuadro).

²⁶ El 2 de julio de 2008 la Comisión Europea adoptó la Agenda Social Renovada reúne que una serie de políticas de la UE para apoyar la actuación en siete ámbitos prioritarios: niños y jóvenes; invertir en los recursos humanos (más y mejores puestos de trabajo y nuevas capacidades); movilidad; una vida más larga y saludable; lucha contra la pobreza y la exclusión social; lucha contra la discriminación y promoción de la igualdad entre hombres y mujeres; y oportunidades, acceso y solidaridad en el contexto internacional.

para garantizar que las políticas de la UE respondan eficazmente a los actuales desafíos económicos y sociales, y que viene a complementar la Estrategia de Lisboa²⁷ para el periodo 2008-2010. La política de cohesión europea pasa a poner el énfasis en el apoyo a las políticas activas de creación de empleo, y a la mejora de la productividad y de la competitividad, sin descuidar la protección social de sus ciudadanos.

2.2 La cohesión social en el nuevo discurso sobre el desarrollo de América Latina

La noción de cohesión social se ha ido incorporando paulatinamente en los debates sobre el desarrollo de América Latina por su **validez** a la hora de aprehender las realidades de unos países con grandes carencias en éste ámbito.

Durante los años ochenta y noventa del siglo pasado, la preocupación generalizada en los países de América Latina se centraba en el bajo crecimiento económico y en la volatilidad e inestabilidad de sus economías (Véase Franco/Székeli, 2010). Esta preocupación se explica porque, después de varias décadas de bonanza y disminución de la pobreza, la mayoría de los países de la región se enfrentaron con crisis agudas, contracciones severas del Producto Interno Bruto, crisis de deuda externa, y tasas de inflación y devaluaciones sin precedentes. Durante la segunda mitad de los años noventa, los países de la región apostaron por las reformas estructurales, incluyendo en ellas la liberalización comercial, la apertura de la cuenta de capitales, y otras medidas similares; pero aún después de la aplicación de estos **“paquetes de reformas de ajuste estructural”** el nivel desarrollo económico y social no alcanzó los objetivos esperados.

En los últimos años del siglo XX y los primeros del siglo XXI el foco sobre el desarrollo latinoamericano se ha centrado en dos preocupaciones: la pobreza y la desigualdad. Existen varios motivos para ello. Quizá el más importante es que se ha constatado que el crecimiento económico no siempre garantiza la reducción de la pobreza. Sin crecimiento económico no es posible proporcionar los bienes y servicios que los países requieren para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Pero crecimiento económico no es lo mismo que desarrollo. Difícilmente habrá desarrollo sin crecimiento, pero la realidad nos muestra **no todo crecimiento se traduce en desarrollo**.

Este es el caso de América Latina. La región ha aguantado mejor que otras regiones la crisis económica internacional: después de disfrutar de una tasa de crecimiento promedio del 5,5 % entre 2004-07, **la región sigue creciendo vigorosamente**, y tras la caída del PIB del 1,8 % en 2009, éste se recuperó rápidamente durante 2010, volviendo a crecer el 6 %. La CEPAL predice además que el crecimiento en el periodo 2012-2015 será del 3,9 % (CEPAL, 2011a). Algunos de los países de la región presentan unos sectores financieros sólidos, finanzas públicas en posición razonable, un peso de la deuda decreciente y sectores externos dinámicos y bien insertados en la economía internacional, lo que ha permitido que, según datos del Banco Mundial, en su conjunto la economía de América Latina sea ya la 4ª más grande y potente a nivel global con un PIB de 5,95 billones de dólares en 2009, lo que representa aproximadamente el 8,5 % del PIB mundial (en paridad de poder de compra) (Moser/Arnold, 2011).

Estos datos parcialmente alentadores, sin embargo, no han evitado que, según un reciente informe de la CEPAL se estime que, en 2009, **la incidencia de la pobreza alcanzara a un 33,1 % de la población**

²⁷ La Estrategia de Lisboa, es un plan de desarrollo de la UE. Fue aprobado por el Consejo Europeo en Lisboa el 23 y 24 de marzo de 2000. El Consejo Europeo de Lisboa se marcó el objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor *cohesión social*”.

de la región, incluido un 13,3 % que vive en condiciones de pobreza extrema o indigencia (CEPAL, 2011b). Estas cifras se traducen en **183 millones de personas pobres y 74 millones de indigentes**.

¿Cuáles son los motivos para que esto ocurra? ¿Cómo es posible que los buenos datos de crecimiento económico no se estén traduciendo en una disminución más acelerada de la pobreza en la región? Probablemente parte de la respuesta esté en los datos que proporciona otro informe, esta vez del *Inter-American Dialogue* que explica que, a pesar de su crecimiento económico, **América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo: el 20 % más rico acapara el 57,1 % de los ingresos, mientras que la misma proporción de los más pobres recibe apenas un 2,9 % de la riqueza** (Inter-American Dialogue, 2009). Es decir, que los beneficios del crecimiento no siempre se están distribuyendo de manera equitativa, y se han dado incluso casos en donde coexiste el crecimiento económico con aumentos en la pobreza -precisamente en aquellos entornos en donde la desigualdad es más aguda. **La desigualdad no se limita a los ingresos**, sino que también incluye la desigualdad étnica, de género, el acceso a los medios de producción, a la salud y la educación, al poder, al voto y a la protección, entre otras.

A estas desigualdades sociales, hay que sumarle las **desigualdades territoriales**. Como pone de manifiesto la CEPAL, un indicador ilustrativo de estas desigualdades es la brecha de PIB per cápita entre la región más rica y más pobre de un país (CEPAL, 2010c). Al comparar algunos países de América Latina con algunos de la OCDE, en estos últimos el indicador prácticamente no supera las dos veces (en promedio se ubica cerca de 1,76), mientras en los países de la región llega a estar por encima de ocho veces. Por ello, **reducir brechas entre territorios es materia indispensable en una agenda de igualdad**. De allí la importancia de las políticas que contemplen no solo la cohesión social, sino también la cohesión territorial.

Estas constataciones han puesto en el **foco del debate el papel que el Estado debe de jugar** en cuanto a la justicia social, y en particular, su papel en el combate de la pobreza y las desigualdades. Si bien los paquetes de reformas estructurales de los años ochenta y noventa estaban sustentados en buena medida en el paradigma de liberalización económica de acuerdo al cual el papel del Estado era básicamente el de garantizar la operación de las fuerzas del mercado -y que, a partir del crecimiento generado, se produciría un "efecto cascada" (*trickle-down*) que beneficiaría a toda la población-, las persistentes disparidades en las condiciones sociales han puesto en evidencia la necesidad de **utilizar activamente las políticas públicas** para que los beneficios económicos lleguen hasta los sectores excluidos de la población.

De hecho, existe ya cierto consenso sobre la necesidad de la intervención del Estado para asegurar que el crecimiento y la estabilidad económica vayan acompañados de menores niveles de desigualdad y pobreza. La discusión sobre qué tipo de políticas públicas se requiere para lograrlo está siendo liderada, a nivel regional, por las Naciones Unidas (CEPAL, PNUD), que durante los últimos años están insistiendo en los **problemas generados por las desigualdades**.

Para el PNUD, la desigualdad restringe las capacidades de amplios segmentos de la población, dificulta la formación de capital humano y limita sus posibilidades de inversión en actividades productivas, lo que a su vez **reduce la capacidad de crecimiento** económico de los países de la región (PNUD, 2010). La CEPAL insiste en esta línea: una sociedad que difunde de manera más igualitaria las oportunidades de educación y acceso al empleo formal dispone de una fuerza de trabajo con mayores capacidades, y a la vez optimiza el uso de esas capacidades para avanzar en materia de productividad y competitividad, así como de recursos fiscales para la inversión productiva y la protección social (CEPAL, 2010c). Es muy

afortunado el lema con el que la CEPAL intenta sintetizar este mensaje: “*hay que crecer para igualar e igualar para crecer*”.

Pero la CEPAL proporciona más argumentos a favor de la igualdad: una mayor igualdad en materia de derechos, oportunidades y bienestar promueve un mayor sentido de pertenencia a la sociedad y, con ello, una mayor cohesión social. Sin cohesión social difícilmente se pueden enfrentar, como sociedad y como país, los desafíos de un mundo más competitivo y complejo. Si los frutos del crecimiento tienden a concentrarse, se produce un efecto negativo en la cohesión y la inclusión social, lo que a su vez merma la dinámica futura del crecimiento. Al aumentar la brecha de expectativas aumenta la conflictividad social, lo que **erosiona la legitimidad de los gobiernos y la confianza de la sociedad en las instituciones** democráticas.

Las tensiones sociopolíticas que la desigualdad y la exclusión suponen repercuten en el creciente incremento de la violencia y el crimen organizado, factores todos ellos que propician recurrentes **crisis de gobernabilidad política, escenarios de baja calidad institucional, y crisis de representación política**. En la medida en que la configuración y el funcionamiento de las instituciones no resultan aptos para afrontar los problemas de la ciudadanía, la democracia corre el riesgo de generar cada vez más desencanto y, eventualmente, rechazo. La permanencia y el progreso de América Latina en la ruta de la democracia dependerán de que su liderazgo político y sus administraciones públicas logren mitigar la desigualdad, desde el respeto a la diversidad, y consigan fomentar un sentimiento de pertenencia e identidad entre los latinoamericanos.

A partir de estos análisis, la CEPAL está realizando una **relectura sobre el rol que juega la cohesión social en los procesos de desarrollo**, con objeto de que el concepto se adecúe a las especificidades de esa región (Véase CEPAL, 2007). Un acierto doctrinal de la CEPAL ha sido **definir a la vez la cohesión social como un fin y como un medio**. Como fin, es objetivo de las políticas públicas que apuntan a que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, contribuyan al progreso y se beneficien del mismo. Pero la cohesión social también es un medio

La CEPAL (2006) explica así el enfoque de derechos:

*“La titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un **contrato o pacto social** que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas. En este sentido, solo la plena institucionalidad democrática asegura el proceso por el cual se construye un pacto y se consagra normativamente en la ley y en su aplicación. Los acuerdos políticos son la forma en que se manifiesta la democracia, y la afirmación de los valores de la democracia y la adhesión a acuerdos y principios éticos globales por parte de los Estados de la región llevan hoy a plantear la protección social en el cruce entre la efectividad de las políticas y la fuerza normativa de los derechos sociales. Vivir protegido o protegida no es solo una conquista social o un logro de gobiernos: es exigible como imperativo de la ciudadanía”.*

para pilotar el desarrollo desde una perspectiva de calidad democrática que contribuya a legitimar las instituciones, crear ciudadanía y enfrentar situaciones adversas en la vida de las personas. Para ambos propósitos, los actores sociales deben sentirse como partes de un todo y estar dispuestos a ceder en algunos de sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. Esto implica instrumentar acciones que permitan paliar la situación de los grupos más vulnerables a través de la adopción de políticas públicas de largo plazo que favorezcan la igualdad de oportunidades, la movilidad y el empoderamiento de los más excluidos. En definitiva, la cohesión social tiene también un valor instrumental, por su **fuerte correlación con la calidad institucional, con el desarrollo y con la estabilidad social**.

Según la CEPAL (2007), brindar oportunidades, desarrollar capacidades y asegurar protección son los tres grandes vectores que conducen a la cohesión social:

Brindar **oportunidades**, lo cual se asienta principalmente en la capacidad de la economía para la provisión de trabajo decente, sin ningún tipo de restricción por causa de género, raza, etnia o condición. Asimismo, es necesario hacerse cargo de la amplitud y profundidad del mercado de trabajo informal con miras a superar modalidades de inserción laboral precaria y de baja productividad. A tal fin, es importante facilitar el tránsito hacia la formalidad y ajustar los sistemas de protección social para que permitan asegurar umbrales mínimos de protección a los trabajadores informales y a sus familias.

Desarrollar **capacidades**, es decir generar capital humano, en lo cual la educación constituye un mecanismo privilegiado para promover mayor igualdad de oportunidades. Ello implica ante todo redoblar esfuerzos para ampliar la cobertura en la enseñanza primaria, asegurar el acceso universal y una educación de calidad, entre otras medidas. Es imprescindible igualmente estrechar los lazos entre el mundo laboral y educativo para promover mayor fluidez en esta llave maestra del desarrollo con equidad.

El tercer vector es asegurar la **protección social**, lo que implica varios desafíos: mejorar las políticas de salud, adecuar los sistemas de pensiones (avanzando en tres objetivos, cobertura, solidaridad y viabilidad financiera) así como mejorar los programas sociales intersectoriales que apunten a reducir la pobreza en sus múltiples dimensiones, tanto mitigando sus efectos como promoviendo el desarrollo de las personas y territorios.

Esta visión aporta luz en la caracterización de la cohesión social: más que un *medio* o un *fin*, y más allá de un *concepto*, constituye un **principio orientador de la acción pública**, que tiene como resultado la formación de un tejido social y la vertebración de las distintas comunidades y grupos de un país. Promueve la consolidación de instituciones democráticas y la implementación de políticas públicas capaces de brindar a la ciudadanía oportunidades, ofrecerle capacidades y asegurar su protección.

Se trata, en definitiva, de **consolidar instituciones** capaces de mejorar el bienestar y las condiciones de vida de las personas. En cualquier caso, el concepto de cohesión social tiene un fuerte **carácter normativo**: la cohesión social es una condición positiva por cuyo alcance hay que esforzarse. Lo que significa que la visión está impregnada de valores y particularmente de una perspectiva, el **enfoque de derechos** (ver recuadro en la página siguiente), que

también inspira los trabajos y definiciones de cohesión social del Consejo de Europa²⁸. La apuesta por la cohesión social no es una nueva forma de resolver el problema del desarrollo, ni representa un nuevo conjunto de métodos y reglas consensuadas para ello, por lo que no se pretende que se convierta en un paradigma para el desarrollo en América Latina (Veáse Zamora/Soletto, 2010). Dicho de otra manera, *“más que un modelo, la cohesión social constituye un horizonte de referencia desde el cual pueden originarse opciones políticas diversas, de acuerdo con los diferentes contextos políticos, sociales, económicos y culturales”*²⁹

Es evidente, por tanto, que la búsqueda de la cohesión social en el sentido que se ha venido reflejando resulta más que pertinente en América Latina. Cualquier estrategia de desarrollo en América Latina debe buscar atacar las enormes desigualdades existentes y, sobre todo, **revertir los desequilibrios de poder** que impiden a los latinoamericanos ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía. Este proceso implica la promoción de acuerdos o pactos (lo que se ha venido en llamar **Pactos por la Ciudadanía**³⁰) que faciliten los cambios políticos y normativos que aborden los aspectos estructurales

²⁸ El Consejo de Europa ha definido la cohesión social como la capacidad de la sociedad de asegurar en modo sostenible el bienestar de todos sus miembros, lo que implica el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto de la dignidad en la diversidad, la autonomía personal y colectiva y la participación responsable para definir el contenido de los derechos y su concretización. Esta definición que ha sido retomada en un documento político llamado *Estrategia de Cohesión Social* implica también el compromiso social a reducir las disparidades y a evitar toda polarización. Véase Farrell, 2010.

²⁹ Véase Sistema de seguimiento del Programa URB-AL III. Guía práctica. Noviembre 2010.

³⁰ Los pactos sociales consisten en acuerdos entre actores sociales y políticos sobre un determinado orden social. En general, este tipo de pactos son de difícil implementación, pues suelen carecer de mecanismos para su institucionalización, pero desempeñan un rol fundamental para fijar expectativas y perspectivas temporales para que los acuerdos cristalicen más adelante en políticas públicas concretas. Véase FIIAPP (2010).

que imposibilitan el ejercicio pleno de estos derechos, pero también el fortalecimiento de capacidades para reclamar y ejercer derechos y demandar servicios públicos de calidad, políticas públicas para proteger a las personas más vulnerables, y procesos participativos transparentes para lograr los consensos necesarios para financiar estas actuaciones. En definitiva, para entrar definitivamente en la espiral de crecimiento sostenido y sostenible hay que generar un círculo virtuoso: *hay que invertir en cohesión social para crear ciudadanía y hay que invertir en ciudadanía para crear cohesión social.*

2.3 Estrategias para la integración de la cohesión social en las políticas públicas latinoamericanas

Si bien la cohesión social se ha incorporado al discurso político de los dirigentes y de las instituciones internacionales de la región, los poderes públicos latinoamericanos aún tienen mucho trabajo por delante para **incorporar efectivamente** la cohesión social como principio orientador de los planes de Gobierno de los países de América Latina.

En este sentido, las políticas sociales han de ser entendidas como un componente fundamental –y no como un mero apéndice– de las estrategias nacionales de desarrollo, puesto que cumplen tres funciones básicas. Por un lado, aumentan la cohesión social, es decir, crean las condiciones para que las personas se sientan parte de la sociedad en la que viven, limitan la polarización y la pérdida de confianza en las instituciones. Por otro, a través fundamentalmente de la educación y la salud, cumplen la función de asegurar la formación de capital humano, factor clave para que la sociedad esté en condiciones de crecer. Y, finalmente, proporcionan un mecanismo de seguridad frente a ciertas manifestaciones de riesgo y la adversidad como, por ejemplo, la enfermedad, el desempleo, la invalidez o la vejez.

Para cubrir estos objetivos la política social tiene que ser **integral**. La coordinación entre distintas políticas sectoriales es una de las grandes necesidades para promover la cohesión social. Metas tan ambiciosas y complejas deben abordarse desde un enfoque global, transversal, **interconectando todos los niveles de la acción pública y todas las políticas** que afectan a la profundización de la cohesión social.

Sin embargo, en muchos países de América Latina es posible comprobar que las políticas sociales se caracterizan, en la práctica, por la **fragmentación institucional y la desarticulación**, lo que suele conducir a la descoordinación, a la duplicación y al desperdicio de recursos (Véase Franco/Székeli, 2010). En los gobiernos centrales existen unidades situadas en diferentes ministerios que cumplen funciones similares (por ejemplo, programas de complementación nutricional en salud y educación); programas de la misma unidad administrativa duplican atenciones a una misma población, mientras que desatienden a otras con iguales carencias. A ello se agrega lo que hacen entidades públicas subnacionales, como municipios, provincias o gobiernos regionales. Hay, asimismo, administraciones especializadas (Fundaciones, Corporaciones, Institutos, etc.) que, aunque reciben recursos públicos, en demasiados casos no articulan sus actuaciones con los ministerios sectoriales.

Esta situación ha llevado a la preocupación por la coordinación de las intervenciones sociales. En este contexto es donde cobra su importancia el concepto de cohesión social como principio orientador de la acción pública, porque **este concepto puede ser el principio rector que dé coherencia a la multiplicidad de acciones dispersas de los distintos organismos públicos encargados de brindar oportunidades, capacidades y la protección a los ciudadanos.**

Para avanzar en este proceso es prioritario impulsar consensos políticos sobre los objetivos nacionales que se quieren alcanzar, para lo cual debería realizarse un amplio y plural intercambio de ideas que permita definir las metas nacionales que se aspira conseguir. Si se quieren definir e implementar políticas públicas que superen el horizonte temporal de las administraciones gubernamentales, es necesario actuar en el nivel político, pues se hace evidente la **necesidad de alcanzar grandes acuerdos políticos (entre partidos) y sociales (con los actores sociales y la sociedad civil)** para establecer las bases sobre las que desea construir y regular la convivencia en común, de forma tal que las políticas de cohesión social se conciben como **políticas de Estado y no sólo de Gobierno**.

Transformaciones tan necesarias y complejas como, por ejemplo, una reforma fiscal verdaderamente redistributiva, o la ampliación de los niveles de protección social para los sectores excluidos, difícilmente pueden llegar a buen término si quedan supeditadas a los tiempos marcados por el ciclo electoral. Para que sean sostenibles, estas reformas deben fundarse en acuerdos políticos forjados sobre una determinada visión de país. Y la **cohesión social está demostrando ser un mínimo común denominador para todos los demócratas —sea cual sea su adscripción política—**: un núcleo de valores compartidos sobre el cual es posible construir un consenso elemental sobre una serie de principios esenciales para que la ciudadanía se convierta en protagonista de su desarrollo (Véase Fernández Poyato, 2010).

Participación Ciudadana

En América Latina, la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas para la incorporación de las demandas y prioridades de los colectivos excluidos de los procesos de desarrollo se ha convertido en una demanda generalizada de los actores sociales. Los crecientes espacios de participación existentes —en unas ocasiones como resultado de las reivindicaciones de la propia sociedad civil y en otras impulsados por una apertura gubernamental— están dando respuesta, en parte, a este objetivo. No obstante es importante mejorar la calidad de los espacios de participación a través de una mayor vinculación de las decisiones adoptadas en ellos, de la superación de la instrumentalización de estos espacios y de un papel activo en la defensa de los intereses colectivos desde su interior.

Por supuesto, para conseguir estos pactos no hay recetas únicas ni soluciones mágicas, ni existe un modelo válido para todos los países de una región tan heterogénea. La cuestión central en este proceso es que cada país elabore su propio camino al diálogo asegurando de este modo que los distintos actores nacionales hagan suya la responsabilidad que les compete en el proceso de definición de la **agenda-país**. En cualquier caso, avanzar en esta senda pasa por el **fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de los procesos de participación ciudadana** en la formulación, seguimiento y ejecución de las políticas públicas de cohesión social.

Una vez definida esta agenda-país hay que diseñar las políticas públicas y proceder a su puesta en marcha. Es necesaria la construcción de **consensos por parte de decisores (policy-makers) y empleados públicos** en torno a las intervenciones concretas que el Estado puede realizar. Este es uno de los momentos más importantes en el proceso de formulación de una política, puesto que aquellos elementos no contenidos en la definición quedarán sin recibir atención. Es en este nivel cuando se discuten los contenidos que se formalizan por medio de decisiones jurídicamente respaldadas.

En esta fase deben primar algunos principios: la definición de la población objetivo (universalización de la satisfacción de las necesidades consideradas básicas), el logro del objetivo buscado (impacto) y la utilización adecuada de los medios que se han asignado para alcanzarlo (eficiencia). En muchos casos, esto está exigiendo **reformar la institucionalización social vigente**, lo que implica cambiar organigramas y competencias, y promover el establecimiento de una **“autoridad social”** que realmente pueda cumplir con funciones clave como son la priorización de sectores, programas y espacios geográficos; la jerarquización de las poblaciones-objetivo a atender en o por cada uno de los

programas y políticas; la asignación de los recursos en función del valor añadido que aporte cada nivel de gobierno (estatal, regional o local); y controlar y evaluar, centrándose en el impacto y su relación con los recursos involucrados³¹.

En América Latina periódicamente se ha intentado crear instancias de coordinación (organismos de planificación, ministerios coordinadores, ministerios suprasectoriales, gabinetes sociales). Como explica R. Franco (2010), casi siempre **se ha fracasado porque no estaban claros los objetivos de la autoridad social** y se la dotó de instrumentos insuficientes. Actualmente, en muchos casos, son los ministerios de Hacienda los que ejercen no sólo la autoridad económica, sino también la autoridad social. Su ventaja está en la asignación de recursos y su gran justificación se basa en que es de su responsabilidad la preocupación por la buena gestión de los mismos, lo que le habilita para condicionar su entrega al cumplimiento de ciertos requisitos. Sin menoscabo de estos argumentos, puede dudarse de que esa sea la instancia en la cual se encuentran los técnicos y los conocimientos adecuados para un buen diseño y una adecuada gestión de la política social.

Para evitar estos desajustes, la experiencia ha demostrado que **es más que conveniente la elaboración de estrategias nacionales de cohesión social** –o instrumentos similares- que estén bajo la coordinación de una autoridad social que, sin perjuicio de la máxima colaboración con el gabinete económico, esté en condiciones de orientar al conjunto de las instituciones encargadas de llevar a cabo las políticas sociales. Una estrategia nacional de cohesión social facilita enormemente el **establecimiento de prioridades** sectoriales, su ordenación según un cronograma legislativo coherente, la adecuada articulación de las políticas resultantes en los distintos niveles territoriales³² y, cómo no, la correcta asignación de fondos a cada una de las acciones.

En este sentido, **la cuestión fiscal se ha convertido en un elemento estratégico en la agenda de desarrollo de la región** dado que América Latina presenta un esfuerzo tributario muy débil en relación con sus necesidades financieras y con respecto de su grado de desarrollo. Aunque la carga tributaria haya crecido de un nivel medio del 14 % del PIB en 2003 hasta alcanzar un 18,7 % en 2008; el nivel de recaudación sigue siendo muy bajo. En 2008, la estructura tributaria de la región estaba caracterizada por la participación elevada de los impuestos indirectos frente a los impuestos directos, penalizando el consumo frente a los ingresos y reforzando de esta forma las tendencias de desigualdad en la región. El IVA representa el 6,1 % del PIB mientras que el impuesto a las rentas de las personas llegó a 4,6 %. Además, otra característica importante es la volatilidad excesiva de los ingresos fiscales que dependen del comercio exterior. La estructura tributaria vigente en América Latina presenta serios problemas en cuanto los aspectos distributivos y las políticas compensatorias no han sido aun abordados. A causa de la débil o insuficiente presión fiscal, los esfuerzos de los gobiernos de América Latina para aumentar los recursos destinados al gasto social continúan siendo insuficientes. Conseguir recursos para financiar las

³¹ Como señala R. Franco (Ibídem): “De los 18 países de América Latina para los que nos ha sido posible obtener información actualizada, solamente siete de ellos –Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay– cuentan con un Ministerio dedicado expresamente, como principal Mandato, a las políticas sociales de combate a la pobreza (...) Brasil es un buen ejemplo de un caso en que el Estado crea un nuevo Ministerio precisamente para dejar sentada la prioridad y compromiso político que se le otorga al tema del combate a la pobreza en la agenda nacional”.

³² En la corrección de disparidades territoriales las transferencias intergubernamentales pueden ser decisivas, con políticas de desarrollo regional definidas en el nivel nacional y en una relación desde arriba pero también desde abajo con la gestión local o provincial. El financiamiento del desarrollo territorial y la correspondiente superación de disparidades deben basarse en esfuerzos fiscales propios de los niveles subnacionales (como la mayor recaudación tributaria) y en sistemas de transferencias en el marco de programas de desarrollo ampliamente concertados (CEPAL, 2010c).

estrategias de cohesión exige el aumento de la capacidad fiscal y tributaria, la lucha contra la evasión y el diseño de una estructura tributaria más progresiva (Véase Ruiz-Huerta).

Por último, para implementar políticas de cohesión social es necesario contar con las correspondientes **capacidades institucionales**. Para lograr resultados concretos, y que los Planes de Gobierno no queden reducidos a una mera declaración de intenciones, es necesario fortalecer las capacidades de los **niveles intermedios** de las administraciones latinoamericanas, los verdaderos encargados de sacar adelante las reformas. Se tiende a pensar que la implementación de políticas públicas es un proceso automático, sin embargo las acciones que se desarrollan después de la toma de decisiones inciden mucho en el cumplimiento de los objetivos. Los recursos y capacidades de las administraciones públicas influyen notablemente en la aplicación de las políticas públicas. Los gestores públicos permanecen, mientras que los políticos se van sucediendo, y ello les confiere capacidad de control e influencia. Es necesario generar una **masa crítica que impulse las reformas** desde las propias estructuras de gestión, creando así una dinámica de influencia ascendente (*bottom-up*) que hoy día constituye una de las principales fuentes de oportunidad para que la noción de cohesión social logre consolidarse en el continente.

2.4 La contribución de la política de desarrollo de la Unión Europea a la cohesión social en América Latina

La formulación de agendas de cohesión social es una de las claves del actual ciclo político en América Latina. La preocupación por la cohesión manifestada en América Latina se ha visto reforzada, a lo largo de los últimos años, por la intensificación de las relaciones comerciales y de cooperación con la UE, para la cual **el apoyo a las políticas de cohesión social se ha convertido en uno de los objetivos preferentes de sus relaciones internacionales**. A pesar de las diferencias de enfoque y de la distancia entre ambas regiones, especialmente en relación con las políticas agrarias y comerciales, se va abriendo camino una visión cada vez más compartida sobre el significado y el alcance de la cohesión social como un factor clave de desarrollo y estabilidad de las sociedades de las dos regiones. No en vano ambas regiones comparten un conjunto de valores comunes y posiciones similares ante los retos que plantea la gobernanza mundial.

Sin perjuicio de la cooperación en otros ámbitos, la cohesión social constituye un **componente básico del diálogo entre la UE y América Latina en el marco de la “Asociación Estratégica”** entre las dos regiones, que se inauguró en la I Cumbre UE-ALC de Río de Janeiro en 1999. Ya en la declaración final de la II Cumbre celebrada en Madrid en 2002, se aludía expresamente a la cohesión social como un elemento de especial trascendencia para ambas regiones. Y, dos años más tarde, en la III Cumbre UE-ALC, llevada a cabo en la ciudad mexicana de Guadalajara, la cohesión social se convirtió en un **eje prioritario para ordenar las relaciones** entre las dos regiones. Esta perspectiva se ha mantenido a lo largo del tiempo y sigue siendo uno de los elementos básicos que presiden sus relaciones, como se puso de manifiesto en las Cumbres celebradas en Lima en 2008 y en Madrid en 2010, Cumbre esta última en donde, por primera vez, se ha aprobado un *Plan de Acción* con seis ámbitos de trabajo prioritarios, siendo la cohesión social uno de ellos (Véase Plan de Acción Madrid, 2010).

Los programas europeos de cooperación en apoyo de la cohesión social se han desarrollado a través de dos vías: los programas nacionales de cada país³³, y los programas regionales o subregionales³⁴. Según algunas estimaciones, las acciones enfocadas a la cohesión social representan aproximadamente el **40 % del presupuesto para la cooperación con la región** (Cas Granje) el cual asciende a unos 3.000 millones de euros para el periodo (2007-2013)³⁵.

Desafortunadamente, la coordinación entre los programas regionales, los subregionales y los bilaterales de apoyo a la cohesión social deja mucho que desear. Esta falta de complementariedad y coherencia se debe en parte a la **inexistencia de una estrategia y visión común** que ordene sus actuaciones, y a la propia estructura organizativa de la UE, que ha dificultado una colaboración más estrecha entre las distintas unidades encargadas de gestionar estos programas.

El **concepto** de cohesión social que **EUROSociAL I** ha impulsado en la región es:

"La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan en ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. También implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones".

En cuanto a los programas regionales, el más significativo de ellos, el programa **EUROSociAL**, nace de un mandato expreso de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe reunidos en mayo de 2004 en México. Este programa de cooperación surge con la finalidad de impulsar la apropiación, difusión e implementación por América Latina del concepto de cohesión social. Su objetivo principal era estimular la cohesión a través del intercambio de experiencias entre instituciones de ambas regiones en los campos de la educación, la salud, la justicia, la fiscalidad y el empleo. El programa comenzó sus actividades en 2005 y acaba de iniciar su segunda etapa (2011-2014). En su recorrido de seis años el programa ha contribuido a **difundir el concepto** de cohesión social en las sociedades latinoamericanas y a **traducirlo en medidas concretas de fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas públicas** para la cohesión social.

Según la Comisión Europea, "entre los principales **resultados de EUROSociAL**, cabe señalar los siguientes: (a) la cohesión social es un **marco de referencia conceptual** cada vez más presente en el abordaje de las políticas y en el "discurso" político, también entre entidades internacionales de influencia en la región; (b) se ha producido un acercamiento entre instituciones y experiencias europeas y latinoamericanas, evidenciándose un **reforzamiento global de las relaciones bi-regionales**; (c) los participantes, en su mayoría, han reconocido la utilidad y el valor de los intercambios realizados para inducir cambios y/o **enriquecer los procesos de innovación que sus instituciones están llevando a cabo**; (d) el Programa ha conseguido llegar al conjunto de los países latinoamericanos. Muy apreciada

³³ En el marco de las acciones de carácter bilateral, se han lanzado grandes proyectos de carácter transversal para promover la cohesión social a nivel nacional, normalmente a partir de un enfoque intersectorial. Es, por ejemplo, el caso del programa "Políticas de Cohesión Social entre México y la UE". En el ámbito de la cohesión social se realizan tanto proyectos concretos de cooperación como diálogos sobre políticas públicas y prácticas institucionales. Igualmente destacable es el programa de apoyo a "Uruguay Integra", a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) que tiene como objetivo fortalecer la descentralización y contribuir a la cohesión social y territorial en Uruguay.

³⁴ Destacables entre ellos, los proyectos UE-Comunidad Andina de Naciones (CAN) "Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la Comunidad Andina" CESCAN I (en ejecución entre 2008 y 2011) y CESCAN II (por iniciarse), contemplan el apoyo a la ejecución de algunos programas y proyectos del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) de la CAN y la formulación de la Estrategia Andina de Cohesión Económica y Social (EACES).

³⁵ La cifra de 3.000 m € aparece recogida en la página:

http://www.eeas.europa.eu/delegations/paraguay/eu_latina_america/index_es.htm.

ha sido también la **cooperación intra-regional**, por medio de la cual diferentes instituciones de América Latina han desempeñado el papel de transmisores (de conocimientos). En términos de incidencia política las aportaciones logradas son variadas. Se han atendido demandas muy diversas. El Programa ha sido **muy eficaz para movilizar conocimientos** y realizar un alto número de intercambios "micro" y en múltiples frentes. (...) Más allá de sus limitaciones, la apreciación de EUROsociAL es positiva. Así lo manifiestan las instituciones beneficiarias, la evaluación intermedia del Programa, el informe de monitoreo, las misiones organizadas por la Comisión Europea para apoyar la formulación de la segunda fase y otras valoraciones externas que analizaron sus resultados. El Programa ha demostrado que en muchos países de América Latina **hay demanda de conocimientos sobre políticas y procedimientos institucionales encaminados a incrementar la cohesión social**, así como de relaciones de cooperación más estrechas con sus pares europeos y con otros países de la región. EUROsociAL ha sido útil para estos fines." (Comisión Europea, 2010a).

De esta manera EUROsociAL se ha constituido en un **importante aporte para la integración regional** y subregional en América Latina y para **la intensificación de los lazos** entre Europa y América Latina. En el primer caso, y teniendo en cuenta el carácter regional del Programa, éste ha impulsado acciones y/o dado atención prioritaria a aquellas demandas que permitían un trabajo mancomunado entre instituciones públicas de diferentes países latinoamericanos, convirtiéndose en un ejemplo a imitar por otras iniciativas de **cooperación triangular y cooperación Sur-Sur**.

El **concepto** de cohesión social que el Programa **URB-AL III** ha impulsado en la región es:

"Una comunidad socialmente cohesionada -cualquiera que sea su escala: local, regional, nacional— supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud"

En cuanto a las relaciones euro-latinoamericanas, uno de los aciertos de este tipo de programas regionales de la Comisión Europea es su capacidad de fomentar los vínculos entre instituciones de las dos regiones a través del método del intercambio de experiencias³⁶, un **mecanismo de aprendizaje entre pares**³⁷ que ha permitido explorar y analizar distintas políticas sociales para su posible aplicación en una amplia diversidad de contextos. El intercambio de experiencias es, por definición, un mecanismo flexible: se basa en el diálogo para el análisis conjunto de problemas y la búsqueda de soluciones en base a otras lecciones y evita, ante todo, transponer recetas o modelos sin tomar en consideración la realidad social, política e institucional del país destinatario. De este modo, el intercambio de experiencias forma parte de una nueva generación de mecanismos de cooperación que ponen el acento en el

principio de apropiación, uno de los pilares de las declaraciones de **París y Accra** para la Eficacia de la Ayuda.

Este mecanismo **está sirviendo de modelo** para nuevas iniciativas de la Comisión Europea, como los proyectos de diálogos sectoriales lanzados con países como Argentina, Brasil y México. El intercambio de experiencias entre pares sirve además para identificar nuevas demandas y acciones de asistencia

³⁶ La implementación de la primera fase de EUROsociAL movilizó a un gran número de instituciones públicas clave de diferentes países de América Latina (AL) y la Unión Europea (UE): se realizaron 463 actividades en las que participaron 2.320 instituciones (1.543 de AL y 588 de la UE) y 12.506 personas (10.068 de AL y 1.967 de la UE).

³⁷ Sobre este mecanismo puede consultarse FIIAPP (2010b): "El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas. Contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe".

técnica pública, en las que Estados de la UE y de América Latina transfieren sus experiencias a otros Estados de América Latina en un mecanismo inspirado en el programa de hermanamientos del instrumento de Pre-acceso (IPA) y de Vecindad y Asociación (IEVA).

La flexibilidad del intercambio de experiencias ha permitido al programa EUROsociAL trabajar en ámbitos muy sensibles donde los países suelen ser especialmente celosos de sus competencias. Y lo ha hecho desde un enfoque de derechos que ha permitido la difusión de la noción de ciudadanía diversa y activa en democracias todavía jóvenes. En ese sentido **EUROsociAL es algo más que un programa de cooperación técnica**: no sólo fue lanzando desde el más alto nivel político, sino que nació para la difusión de un concepto también político y ha contribuido a estructurar un cierto grado de consenso – político- en torno a la necesidad de orientar las políticas públicas hacia la consecución de una mayor cohesión en sociedades muy fragmentadas. El programa también ha supuesto un esfuerzo notable de **coordinación de donantes** al reunir a los organismos multilaterales más activos en la región en su Comité Conjunto (BID, CEPAL, PNUD, Comisión Europea), que ha sido el órgano responsable de aportar orientación estratégica a sus actividades. Y al contar con una importante cofinanciación de dos Estados Miembros -España y Francia- ha representado un buen ejemplo práctico de los principios de **complementariedad y división del trabajo** que quedaron plasmados en el *Consenso Europeo para el Desarrollo* y el *Código de Conducta* para la cooperación europea³⁸.

Como se ha mencionado, durante su primera fase, el programa EUROsociAL demostró una gran capacidad para situar el concepto de cohesión social en la agenda pública y actuar como catalizador de procesos de reforma de políticas y fortalecimiento institucional. El esfuerzo de definición conceptual³⁹ realizado por el programa EUROsociAL I puso el énfasis en **tres dimensiones** de la cohesión social; tres lecturas complementarias para una misma realidad: la dimensión social, la dimensión político-institucional y la dimensión ciudadana. La primera se refiere al **acceso al bienestar y a servicios públicos de calidad**. Alcanzar un mayor grado de cohesión requiere reducir las brechas sociales y territoriales, y para ello se necesita una mayor igualdad de oportunidades entre los ciudadanos. La segunda dimensión se centra precisamente en la **acción del Estado** para asegurar la existencia de mecanismos de inclusión, integración social y redistribución, permitiendo de este modo al conjunto de la ciudadanía el acceso al bienestar. El Estado desempeña un papel fundamental en la definición y la puesta en marcha de políticas públicas inclusivas, de alcance universal. La tercera dimensión de la cohesión social pone el acento en las personas e implica la **construcción de una ciudadanía activa**, cuyos derechos sean la base del pacto social. Para ello es necesario fomentar el sentimiento de pertenencia a una comunidad y generar confianza hacia las instituciones y entre los propios ciudadanos.

Tras el prisma de estas tres dimensiones, se vislumbra la pertinencia de la apuesta por la cohesión social puesto que constituye una estrategia que trata de reducir las desigualdades, pero que va más allá de la inclusión social: construye ciudadanía y, en definitiva, consolida la democracia. Bajo esta visión, *el pacto social y fiscal es el eje vertebrador de la relación entre Estado y ciudadanía*. Es la piedra angular de la

³⁸ Véase la Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”, DOCE C/46 1-19, de 24 de febrero de 2006; y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2007, y el “Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo” [COM (2007) 72 final].

³⁹ La Oficina de Coordinación del Programa EUROsociAL I, en estrecha colaboración con el Comité Conjunto formado por los organismos multilaterales más activos en la región (CEPAL, PNUD, BID y Comisión Europea), se volcó durante sus primeros meses de funcionamiento en la elaboración del marco conceptual del Programa (ver recuadro).

gobernanza democrática, pues aglutina las fuerzas sociales y políticas alrededor de un proyecto común, de una visión compartida y consensuada. Por lo tanto, **la misión de los programas europeos de cooperación que trabajan en materia de cohesión social debería ser apoyar la formación de estos pactos y acompañar los procesos de reforma resultantes, poniendo sus recursos y capacidades al servicio de las estrategias nacionales de los países socios de América Latina.**

La cohesión social ha cobrado tal relieve en la cooperación de la UE con América Latina que, en los últimos años, de alguna manera, **todos los programas regionales de la Comisión han incorporado esta dimensión**, tanto en lo que se refiere al fomento de las relaciones económicas (AL-INVEST)⁴⁰ como respecto de la articulación de la cooperación entre gobiernos subnacionales (URB-AL)⁴¹. Precisamente, la dimensión local ofrece al Estado un campo de actuación más cercano al ciudadano para la promoción de la cohesión social, no sólo en lo que respecta a la prestación de servicios, sino como forma de hacer la política más participativa, ya que la proximidad de los problemas y de las instancias llamadas a resolverlos aumenta el sentimiento de implicación y pertenencia de la ciudadanía. En este sentido, los gobiernos subnacionales cobran especial protagonismo en el impulso de políticas públicas en materia de cohesión social, no sólo en el desarrollo de sus competencias, sino también por su rol de dinamizadores de la agenda política de la cohesión en su relación con otros niveles de gobierno y en la construcción de tejido social que la impulse.

Tal relevancia ha adquirido el tema de la cohesión social en las relaciones birregionales que se ha institucionalizado del diálogo birregional sobre el tema en el **Foro de Cohesión Social UE-ALC**, preparatorio de las cumbres birregionales, con el fin de intercambiar puntos de vista y conocer experiencias sobre la implementación de políticas que contribuyan a promover la cohesión social.

2.5 Conclusiones y recomendaciones

- Más allá de las diversas connotaciones que presenta el concepto de cohesión social a nivel europeo o en América Latina, en ambas regiones se puede entender como un **principio rector de las políticas públicas** que permite orientar las estrategias de desarrollo hacia el logro de bienestar de toda

⁴⁰ El Programa AL-INVEST es uno de los programas regionales de cooperación económica de la Comisión Europea en América Latina. Su objetivo es contribuir a la cohesión social mediante el apoyo al fortalecimiento e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de América Latina y el intercambio de innovación, conocimientos y relaciones económicas con sus empresas homologas europeas.

⁴¹ El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales forma parte de la estrategia de la Unión Europea para el fomento de la cohesión social en América Latina. La Unión Europea ha venido apoyando los esfuerzos para incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina a través URB-AL desde el año 1995. URB-AL financia numerosos proyectos involucrando a las autoridades locales y regionales para ofrecer nuevos servicios municipales permanentes, además de haberse desarrollado iniciativas de intercambio de experiencias, trabajo en redes y apoyo institucional. La tercera fase del Programa URB-AL está en pleno desarrollo (2009-2012) y ya se han aprobado 20 proyectos con impacto directo sobre las instituciones y poblaciones de 71 territorios de América Latina. El objetivo es consolidar o promover procesos y políticas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social. Ello se realiza a través de diferentes áreas de intervención: gobernabilidad local, cooperación transfronteriza, migración, gestión de residuos, seguridad ciudadana, ocupación femenina, desarrollo urbano o gestión del territorio. El refuerzo de la gobernanza multinivel ha permitido desde programas como URB-AL III el posicionamiento de determinados temas en la agenda nacional con un enfoque territorial y de proximidad a la ciudadanía: 1) Políticas de ordenamiento, planificación territorial y vivienda, con la finalidad de disminuir los desequilibrios territoriales y la segregación espacial; 2) Políticas de desarrollo económico local; 3) Políticas de prestación de servicios públicos universales y de calidad, 4) Políticas de Seguridad Ciudadana; 5) Políticas de ciudadanía basadas en la participación y la pertenencia, que apuntan hacia la integración de minorías y grupos vulnerables, 6) Políticas fiscales y tributarias.

la población, evitando así la polarización, desafección y pérdida de confianza en las instituciones democráticas.

- La pertinencia del concepto de cohesión social como eje orientador de las estrategias de desarrollo en América Latina viene dada por el hecho de que la desigualdad -tanto por su magnitud como por su persistencia- constituye uno de los mayores desafíos para su desarrollo y para la consolidación de sus instituciones democráticas. La propia región así lo está reconociendo al focalizar la preocupación gubernamental en la lucha contra las desigualdades, e incorporar el debate sobre cohesión social en la agenda política nacional y regional.
- La creación de pactos o consensos políticos de amplio espectro que permitan otorgar a las políticas de cohesión social el carácter de políticas de Estado y no sólo de gobierno aseguraría su continuidad en el tiempo, lo que es imprescindible para emprender transformaciones tan necesarias y complejas como reformas fiscales que sean verdaderamente redistributivas o la ampliación de los esquemas de protección social de forma tal que incluyan a los sectores excluidos.
- El fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de los procesos de participación ciudadana son fundamentales para poder alcanzar consensos sobre la agenda-país. Corresponde por igual a la clase política y la sociedad civil asumir el nuevo liderazgo que permita impulsar esos acuerdos en cada realidad nacional, abrir un marco de diálogo basado en la diversidad y el respeto mutuo y, en definitiva, alcanzar un consenso básico sobre una idea de Estado, cuya principal función sea no sólo proporcionar bienestar, protección y servicio a todos los ciudadanos, sino invertir activamente en garantizar la igualdad de oportunidades, garantizar la titularidad de derechos y garantizar su ejercicio efectivo.
- Es necesario avanzar en el proceso de incorporación de estrategias nacionales de cohesión social como parte integrante de los planes de gobierno de los países de América Latina. Las políticas de cohesión social deben ocupar un lugar destacado en los programas de gobierno como estrategia transversal inseparable del resto de las políticas sectoriales. Debe apoyarse la creación o fortalecimiento de "autoridades sociales", con un rol de coordinación, de carácter intersectorial, de las múltiples instituciones que se ocupan de las políticas de cohesión social. La coordinación debe involucrar a todos los niveles de acción pública, tanto en el ámbito del gobierno central como de los gobiernos regionales y autoridades locales.
- La UE, desde su experiencia, está jugando y debe jugar en el futuro un papel destacado al acompañar a los países de América Latina en la promoción de procesos de construcción de institucionalidad para la cohesión social. A diferencia de otros donantes, la cooperación de la UE lleva realizando desde hace años esfuerzos encomiables en materia de cooperación para la gobernabilidad democrática, movilizándolo el saber hacer de los funcionarios de los países europeos y compartiendo experiencias entre instituciones públicas de las dos regiones.
- La cooperación europea debe seguir apostando por mecanismos flexibles de cooperación con América Latina que permitan el apoyo mutuo en la elaboración e implementación de políticas nacionales de cohesión social a través del aprendizaje entre pares, de la creación de redes y, eventualmente, de la fijación de objetivos comunes en el nivel regional. Ambas dimensiones, la construcción nacional de cohesión social y la cooperación regional e internacional en dicha materia pueden verse fortalecidos por la recomendable puesta en marcha de mecanismos de revisión entre pares ("peer review") similares al MAC de la UE.

- Se debe profundizar en la articulación y coordinación de los distintos programas de la UE dirigidos a promover la cohesión social en la región (bilateral, sub-regionales y regional). Asimismo, la UE debe impulsar la división de tareas y la coordinación de los programas de cooperación para la promoción de la cohesión social y territorial entre los Estados Miembros de la UE y otros donantes multilaterales (Naciones Unidas, BID, CAF, Banco Mundial). Para avanzar en esta dirección sería conveniente que la Comisión Europea elaborase un marco conceptual común que sirviera de referencia para la actuación de los programas propios y para su coordinación con los de otros donantes.
- El Foro de Cohesión Social UE-ALC debería potenciarse como un espacio privilegiado para informar el diálogo político birregional en materia de cohesión social, para que desde el mismo se impulsen mecanismos más ambiciosos y coordinados de cooperación en este campo y para dotar de un alcance más estratégico a las diferentes actuaciones. Además, a través de este Foro se debería impulsar la cohesión social en la agenda de los principales foros multilaterales (Cumbres Iberoamericanas, Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, Cumbre de las Américas, procesos subregionales de concertación e integración,...).
- La promoción de la cohesión social representa uno de los objetivos que justifican la asignación de fondos de ayuda al desarrollo por parte de la Unión Europea a actuaciones con los países de renta media de América Latina⁴². Los países latinoamericanos y caribeños son “de renta media” sólo si se tiene en cuenta el promedio, pero no las enormes desigualdades internas. Las grandes diferencias de renta en el interior de los países hacen que la cohesión social sea la principal vía abierta a la cooperación internacional para atajar la pobreza.
- La Fundación Eurolac debería impulsar y apoyar una red de think tanks europeos y latinoamericanos que alimenten el debate y las propuestas sobre la modernización de los modelos sociales, sobre cómo aumentar la cohesión social en la región, y sobre el papel de la cooperación internacional en estos procesos.
- La experiencia reciente de los programas EUROsociAL, URB-AL y AL-INVEST ha demostrado la utilidad de este tipo de cooperación regional para favorecer la integración regional y subregional en América Latina, y para la intensificación de los lazos institucionales entre la UE y América Latina.

⁴² La renta per cápita no es un indicador apropiado para reflejar el estadio de desarrollo de los países, al no tomar en consideración factores como la distribución real de esa riqueza, el acceso a los medios de producción, el acceso a la educación o la salud o la vulnerabilidad en la que se encuentran grandes capas de la población que no tienen un empleo digno.

2.6 Comentarios

by Martín Hopenhayn

1. El documento tiene, en mi opinión, cinco ejes articulados que merecen destacarse.

En primer lugar resume el concepto y alcance político-discursivo de la cohesión social de manera tal que logra conciliar el concepto que se ha impuesto en la Unión Europea con el concepto que ha sido objeto de consenso y reflexión en el ámbito latinoamericano, sobre todo a partir de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago en el 2007. Se trata de un concepto que combina inclusión social (entendida sobre todo como acceso al bienestar, acceso a oportunidades, capacidades y protección social, y a la vez reducción de brechas sociales), con sentido de pertenencia (esta última sobre todo en base a titularidad de derechos, participación, adhesión a la democracia y sus valores universales).

En segundo lugar el documento muestra, a partir de este “discurso-paraguas” de la cohesión social, tanto las brechas de desigualdades y de pobreza e indigencia en la región latinoamericana, como los desafíos que se le plantean al Estado y a la política pública en materias diversas asociadas a la reducción de estas brechas, siempre en la perspectiva más comprensiva de la cohesión social.

En tercer lugar el documento pone un importante énfasis en la capacidad insuficiente de gestión y coordinación de las políticas e instituciones públicas relacionadas con el avance hacia la mayor cohesión social. Aquí se plantea un doble objetivo. Uno de carácter instrumental, relacionado con la importancia de mejorar la capacidad de coordinación del conjunto de políticas sociales y de contar claramente con una autoridad social; otro de carácter político, que es el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la presencia ciudadana en espacios de deliberación, y claros consensos entre “policy-makers”.

En cuarto lugar se destaca la creciente centralidad de la cohesión social como eje articulador en buena parte de la cooperación europea a América Latina, al menos en el campo del desarrollo social. Sin embargo, se reconoce la falta de coordinación entre programas y el hecho de que entre programas regionales, subregionales y bilaterales de apoyo a la cohesión social falta consolidar una estrategia común. Si bien me parece que en el documento los resultados de EUROsociAL pueden ser percibidos como un poco difusos, sí me parece importante el principal énfasis en la transferencia de capacidades y conocimientos como logro en que se ha avanzado y en que hay mucho por avanzar.

Es desde este punto que el documento plantea sus principales líneas en materia de cooperación UE-AL para una próxima fase. Al respecto me parece que los principales puntos a destacar son los siguientes:

a) La “triangulación” de la cooperación, combinando la cooperación UE-AL con la cooperación Sur-Sur, sobre todo entre países de la propia región latinoamericana. Este tipo de cooperación está en clara expansión, sobre todo en el ámbito de transferencia de capacidades, a partir de la experiencia de buenas prácticas en algunos países en políticas que tienen estrecha relación con la cohesión social. Ejemplo de ello son las asesorías en construcción de pactos fiscales y reformas tributarias; en programas de transferencias de ingresos con impacto positivo en reducción de pobreza, mejora de la equidad y co-participación ciudadana; en reformas sectoriales con enfoque de derechos (sobre todo en el ámbito de la salud); y en intercambio sobre creación de una autoridad social en los países, habitualmente bajo la figura de Ministerios de Desarrollo Social. En este marco la contribución desde la UE es fundamental, precisamente por la vasta experiencia en políticas pro-cohesión social del ámbito

Europeo; porque puede ayudar a fomentar y apoyar la propia cooperación Sur-Sur; y porque puede también incorporar, para el propio espacio de la UE, experiencias muy positivas de manejo social de la crisis que se dieron en países latinoamericanos a fin de contener los costos sociales de la crisis financiera del 2008.

b) El desarrollo de matrices de cooperación que permitan, en consistencia con el punto anterior, un principio de “replicabilidad adaptativa”, vale decir, de transferencias en capacidades y conocimientos sobre buenas prácticas de gestión de políticas que concurren en mayor cohesión social, pero con claridad respecto de las claras diferencias y heterogeneidades entre países. Esto resulta muy importante porque estamos lejos de la lógica de “one size fits all” en Iberoamérica. Como puede verse en el cuadro siguiente¹, se pueden agrupar países por indicadores claves para diferenciar umbrales de partida y de trayectoria en políticas de cohesión social: PIB per cápita, niveles de pobreza e indigencia, carga tributaria y gasto social, tasas de dependencia, acceso a la protección y seguridad social. Esto permite matizar realidades nacionales de manera tal que las políticas de cohesión social, y sobre todo los pactos políticos que coadyuven en tal dirección, consideren pisos y ritmos de progresión diferenciados.

2. Algunas ideas complementarias que pueden incorporarse en el documento de propuesta

Quisiera en las páginas siguientes proponer algunas ideas complementarias que podrían ser de utilidad para reforzar o matizar argumentaciones planteadas en el documento.

En primer lugar me parece que requiere justificarse claramente por qué países considerados “de renta media”, como son muchos de los latinoamericanos, justifican plenamente la vigencia y continuidad de la cooperación internacional, y muy especialmente de la Unión Europea. Al respecto creo que pueden ser útiles las siguientes disquisiciones:

a) Siendo América Latina la región con la mayor desigualdad de ingresos en el mundo, muchos de sus países de renta media mantienen niveles muy altos de vulnerabilidad, pobreza y extrema pobreza. Por otra parte, en los países de renta baja de la región latinoamericana estos indicadores son aún mucho más dramáticos.

b) Aspectos claves de la cohesión social, como son el desarrollo de capacidades, el acceso a protección social, y las oportunidades de empleo productivo, tienen en la región un nivel de segregación muy alto y, en muchos casos, creciente. Esto no sólo merma la cohesión social (en su doble acepción, como inclusión social y como sentido de pertenencia), sino también reproduce desigualdades intergeneracionalmente y crea una asincronía cada vez mayor, en algunos países, entre su mayor nivel de desarrollo según PIB per capita, y calidad de servicios y prestaciones para la mayoría de la gente que corresponden a situaciones de desarrollo mucho más bajas (medidas por PIB per capita). No es casualidad, por ejemplo, la movilización en Chile por iguales oportunidades de educación hoy día, tratándose de un país que claramente ilustra esta asincronía entre crecimiento económico sostenido y segmentación en acceso a buena educación. Por lo mismo, se trata de un continente “crítico” en cohesión social precisamente por las brechas y las asincronías señaladas.

c) La cohesión social tiene una clara vinculación con la idea de pactos sociales en pro de sistemas de protección social del tipo de Estado de Bienestar, cuyo modelo de referencia sin duda es el europeo (o los diversos modelos europeos de Estado de Bienestar). A diferencia de otras regiones de desarrollo que no convergen con estos modelos, sea porque son regiones mucho más pobres y de institucionalidad política mucho más débil (países de África subshariana), sea porque se trata de

regiones que fundan su dinamismo en la productividad pero con un débil complemento en lo que a protección social se refiere (algunos países asiáticos), en América Latina hay, actualmente, una inflexión política positiva cuanto a retomar una vocación más universalista en la protección social y un referente estratégico afín a la idea de mínimos de bienestar y de Estado garante de bienes públicos.

d) Tanto más importante es lo anterior a la luz de la actual crisis de endeudamiento que enfrentan algunos países de la Unión Europea y que, junto a sus transiciones demográficas, generan visiones muy críticas del Estado de Bienestar y de la cobertura de la protección social. A la luz de este reflujo crítico, es importante relevar y apoyar esfuerzos que en América Latina se hacen en sentido contrario, vale decir, bajo la égida valórica de la cohesión social, en que los mínimos de bienestar y el Estado de Bienestar mismo son parte del horizonte estratégico cada vez más valorado.

En segundo lugar creo que plantear la cohesión social como horizonte valórico y de “orden deseable” condiciona la forma de hacer política social. No se trata solamente de políticas sectoriales, por un lado, y de alivio a la pobreza, por el otro. Se trata de políticas en que, junto al impacto directo sobre el desarrollo de capacidades, oportunidades o protección social, hay que plantearse las sinergias que tales políticas movilizan en aspectos complementarios de la cohesión, como son el sentido de pertenencia, la mayor legitimación del régimen democrático, la realización de derechos sociales, el empoderamiento de la ciudadanía y la participación. En este sentido la cohesión social no es sinónimo de satisfacción de necesidades. Las complementariedades entre estos distintos aspectos deben condicionar el modo de hacer políticas. En consecuencia, al plantearse la cooperación UE-A. Latina en código de cohesión social, es importante vincular el financiamiento a estas sinergias en los programas y las políticas susceptibles de apoyo.

En tercer lugar, creo que hay dos enfoques sistémicos, complementarios entre sí, que explican el carácter estructural en la reproducción de brechas sociales en América Latina. Ambos muestran en qué medida las brechas y desigualdades se reproducen intergeneracionalmente y constituyen los principales obstáculos a la cohesión social.

A. El primero muestra la relación estrecha que existe entre la segmentación en los niveles de productividad, la exclusión y las brechas en el mundo del trabajo, y las brechas y vacíos en los sistemas de protección social. Respecto de lo primero, América Latina cuenta en todos sus países con una matriz productiva de tremendas brechas de productividad entre grandes empresas, pequeñas y medianas empresas, y microempresas/autoempleados/empleo doméstico. Estas brechas son en ingresos, acceso a mercados, incorporación de progreso técnico, acceso a financiamiento y capacidades humanas. Correlativamente, tal segmentación estructural de la productividad se traduce en mercados laborales con muy altos niveles de informalidad, grandes contingentes con muy bajos niveles de ingreso y productividad, severas barreras de acceso al empleo decente, brechas salariales que cuesta mucho reducir, y un “contagio” hacia el sector formal en términos de precariedad laboral y falta de acceso a la seguridad social vía empleo. Todo esto lleva al tercer eslabón, a saber, que el empleo cubre poco más de un tercio de los trabajadores en cuanto a acceso a la seguridad social, lo que deja a la gran mayoría desprovista de jubilaciones, sujeta a transferencias y prestaciones complementarias de protección social que no llegan a todos y son de bajo nivel en cantidad y en calidad.

B. El segundo encadenamiento sistémico de la cohesión social es por ciclo de vida. Los logros educativos están muy estratificados según la condición socioeconómica de las familias de origen, y además las personas de familias de minorías étnicas, o rurales, también tienen aprendizajes y logros educativos muy por debajo del promedio. Esto hace que accedan luego a empleos de baja productividad, y con escasa cobertura en materia de protección social. Tienen mayores niveles de

fecundidad que las familias más educadas y con mayores ingresos, lo que hace que sus hijos, a su vez, se vean también expuestos en la generación siguiente a riesgos de morbilidad y desnutrición infantil, menores capacidades de aprendizaje, acceso a educación de mala calidad, menores logros educacionales y luego reiteran el círculo vicioso intergeneracional. Si bien hay cierto grado de movilidad social ascendente por efecto de la modernización y el crecimiento, y porque el capital humano en general tiende a incrementarse, por otro lado se da esta rigidez entre grupos sociales que merma el sentido de pertenencia, la confianza en el futuro, y la cohesión social.

C. Por lo mismo, al plantearse la cohesión social como orientación de las políticas, es muy importante articular políticas muy diversas para romper estos dos círculos viciosos: el de las brechas de productividad y el de las brechas en capacidades, pues ambos exacerbaban brechas en oportunidades y en protección social. Esto reclama la vinculación entre políticas orientadas a mejorar la productividad (apoyo a PYMES y microempresas, por ejemplo), políticas activas de empleo (capacitación, intermediación laboral, discriminación positiva), políticas para expandir los pilares solidarios (no contributivos ni de gastos de bolsillo) de la protección social, y políticas educativas para “

by Fabián Repetto

D. El documento aborda con claridad y pertinencia aspectos críticos de la cohesión social en América Latina, brindando un marco conceptual propicio para interpretar no sólo los avances y asignaturas pendientes que al respecto tienen los países de la región, sino también para revisar en perspectiva los aportes y las potencialidades de la reciente cooperación europea en los países latinoamericanos.

E. Las connotaciones comunes de la noción europea de cohesión social ayudan a interpretar, con los cuidados del caso respecto a no olvidar trayectorias y niveles de desarrollo muy diferente entre dicha región y América Latina, tipos y magnitudes de asignaturas pendientes que esta última región tiene en materia social. Breve referencia “latinoamericanizada” a esas cinco connotaciones comunes: a) los niveles muy altos de desigualdad (entre países y, dentro de los mismos, entre regiones y sectores de la población); b) los avances parciales en términos de cobertura universal de algunos servicios sociales fundamentales, problema que se profundiza en términos de calidad; c) la escasa experiencia en diálogos sociales que realmente generen resultados concretos, más allá de ritualismos formales; d) la falta de integración territorial en muchos países; y e) el bajo compromiso fiscal de los sectores con mayor capacidad de tributar. Promover este tipo de lecturas, por supuesto matizadas en los diversos casos nacionales y que registra cambios positivos en los últimos años, constituye una fortaleza del documento, en tanto deja al descubierto la agenda pendiente en términos de la cohesión social latinoamericana, más allá de que su conceptualización pueda diferir en énfasis o matices con la interpretación europea.

F. El documento también coloca en primer plano un debate central en América Latina, relacionado con que no todo crecimiento se traduce en desarrollo. Este acuerdo, en general presente en foros internacionales y el debate académico, recién de modo reciente va permeando las agendas gubernamentales de la región. Por tal motivo, resulta necesario profundizar los apoyos y colaboraciones en materia de estudios, asistencias técnicas y diálogos entre regiones, a efectos de “traducir” aquel consenso en ciertas arenas a un vector de cambio en términos de políticas públicas estratégicas, por ejemplo aquellas que dan cuerpo y sustancia a la cohesión social.

G. América Latina tiene aún por delante diversas cuestiones a enfrentar, para las cuales el presente documento genera insumos de gran relevancia y pertinencia. Un modo de encaminarse hacia sistemas de políticas de cohesión social que sean mucho más que la desarticulada suma de acciones dispersas es llevando a la práctica una estrategia fuertemente política (con claros componentes técnicos), que implica procesar los conflictos de intereses y de cosmovisiones de modo tal que se logre lo siguiente: i) definición de un enfoque estratégico que guíe las decisiones en materia de cohesión social; ii) diseño y/o reformulación de la institucionalidad social y la distribución del gasto social, acorde a los requerimientos de dicho enfoque y con sólidas y progresivas bases fiscales; iii) priorización de una determinada oferta programática que de sustento al enfoque priorizado, capitalizando las lecciones aprendidas de programas de reciente generación; e iv) selección de los instrumentos de gestión operativa adecuados para plasmar en la práctica un enfoque de cohesión social acorde a las características de cada país.

H. Sabido es que la política no es sólo tarea de los políticos profesionales, ni mucho menos de los gobernantes de turno. Es también tarea, aunque obviamente con niveles diferentes de responsabilidad, de partidos políticos, organizaciones empresarias y sindicales, organizaciones y movimientos sociales, iglesias, medios de comunicación, por citar sólo los actores más notorios al interior de un sistema político nacional. Por ende, mejorar las condiciones políticas e institucionales para avanzar en una mejor cohesión social requiere, como condición mínima, de consensos básicos sobre el rumbo estratégico que una sociedad decida darse para responder a los núcleos duros de la “cuestión social”, es decir, cuáles son las problemáticas sociales que se priorizará atender, y con qué inversión de capital político y simbólico. Es en ese plano de la disputa política y cultural donde se juega el contenido real (y no meramente discursivo) de una integralidad que busque atender a la multidimensionalidad de los problemas sociales, aspecto sobre el cual brinda un enfoque robusto y pertinente.

I. La clave está en que la política latinoamericana (no de un modo abstracto, sino a través de sus actores fundamentales y con sus reglas democráticas) sea capaz de definir, con una perspectiva de largo plazo y acorde por supuesto a los cambios en las mayorías electorales y las correlaciones de fuerza, si lo que se quiere afrontar de raíz es, por ejemplo, la pobreza o la desigualdad, las carencias de ingreso o las necesidades que van más allá (aunque lo incluyen) del ingreso. Es recién cuando una sociedad procesa políticamente este tipo de dilemas (y sus matices), que adquiere sentido centrar la atención en los diseños institucionales que permitirán viabilizar aquellas decisiones, sustantivas y de largo plazo. Esto, en tanto las normas legales que se creen, los arreglos organizacionales y las reglas de operación que se plasmen, la decisión de qué centralizar y qué descentralizar o cuál será el papel que jugarán las organizaciones no gubernamentales, por citar algunos aspectos, constituyen un medio para el logro de una mejor cohesión social y no un fin en sí mismo. Otro tanto acontece con las posibles redefiniciones del gasto social que una decisión de este tipo conllevaría, lo cual por supuesto no se limita a ejercicios de técnicas presupuestarias sino a cambios importantes en la economía política del gasto social y sus modos de financiamiento.

J. ¿Qué seguiría después? La secuencia que aquí se propone como reflexión inspirada en el documento comentado, tiene un tercer paso crítico en la conformación de una oferta programática diversa, masiva y coherente con el rumbo que se defina como estratégico seguir. Esto resulta clave, en tanto es precisamente por aquí por donde suele empezar el debate (y la acción) de política social en la región. Los éxitos concretos de los programas de transferencias condicionadas ante ciertos aspectos críticos de la problemática social, sumados a una importante comunicación sobre sus potenciales bondades, ha derivado en que casi toda América Latina haya adoptado este tipo de intervenciones. El argumento que aquí se plantea es que estos u otros programas no deberían constituir el centro de la

discusión y la acción, sino que debiesen abordárselos como lo que efectivamente son: instrumentos para intervenir en una cierta dirección ante problemas propios de la cuestión social de cada país, incluyendo sus fragmentaciones y heterogeneidades internas.

K. En síntesis, son múltiples y diversas las tareas que tiene por delante América Latina (incluyendo sus países de renta media) para consolidar los avances logrados en tiempos recientes en materia de cohesión social. Sostener apoyos estratégicos como los que ha otorgado la UE en años recientes emerge entonces como una condición necesaria para complementar esfuerzos políticos, técnicos y presupuestarios que los propios países hacen y deberán seguir haciendo. Las recomendaciones presentes en este documento comentado sintetizan, de forma clara, las razones por las cuales es menester apoyar con un enfoque estratégico los esfuerzos de los países latinoamericanos, buscando evitar que el camino emprendido hacia una mayor cohesión social en la región no se constituya en una transición fallida.

3 LA UNIÓN EUROPEA Y LA PROMOCIÓN DEL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA

by José Antonio Sanahuja

3.1 La UE y la integración latinoamericana: identidad, valores e intereses

El apoyo a la integración regional y a formas más amplias de regionalismo⁴³ es uno de los rasgos que distinguen a la Unión Europea (UE) en su actuación internacional, en su condición de actor global, y, en particular, como socio externo de América latina y el Caribe. De hecho, no ha existido ningún otro actor externo que, sin perjuicio de los caminos propios que pudiera buscar la región, haya sido la referencia externa más relevante para la integración latinoamericana y, a la vez, que haya prestado apoyo político y económico significativo a ese objetivo. Otros actores externos han sido, en el mejor de los casos, neutros, y en otros casos, han obstaculizado abiertamente los procesos de integración que la región ha venido impulsando desde los años sesenta del pasado siglo. Solo desde la década de los noventa la experiencia de regionalismo e integración “de facto” de Asia oriental a través de cadenas productivas transnacionales, y de grupos como ASEAN, ha empezado a atraer la atención como referencia externa para América Latina y el Caribe.

Como cualquier otro objetivo de la acción exterior, el apoyo de la UE a la integración latinoamericana responde a una particular combinación, no siempre armónica, de intereses, valores, e identidades. Intereses, en la medida que los procesos de integración han sido vistos por la UE como un instrumento idóneo para promover el crecimiento económico y la estabilidad política, y a través de ellos, mercados más amplios y un marco de certidumbre y seguridad jurídica más ventajoso para las empresas europeas con activos en la región. Valores, porque la integración regional es una poderosa palanca para articular las aspiraciones de paz, desarrollo, democracia y derechos humanos que sustentan la acción exterior de la UE. E identidades, porque a través del regionalismo y la integración, así como de otros valores antes mencionados, América Latina y la UE se configuran como actores diferenciados en el sistema internacional, respecto a otros actores como Estados Unidos, o los países emergentes de Asia. De hecho, la UE ha querido ver en América Latina y el Caribe un “espejo” de su propia experiencia de integración, desarrollo y cohesión social, y entre las regiones en desarrollo, es la más próxima en cuanto a la adhesión a los principios y valores de la democracia y los derechos humanos.

El apoyo de la UE a la integración y el regionalismo se encuentra en los orígenes mismos de las relaciones birregionales. En los años ochenta, ante la crisis y los conflictos de Centroamérica, la concertación política regional del proceso de Esquipulas y la recuperación del mercado común centroamericano fueron vistos como piezas clave para promover los objetivos comunes de paz, democracia y desarrollo para la región. En los años noventa, como se verá, el ascenso del “regionalismo abierto” y el relanzamiento de la integración económica latinoamericana generó nuevos intereses

⁴³ “Regionalismo” e “integración regional” son términos que han suscitado una intensa discusión académica respecto a su definición, alcance y contenidos, que no es objeto de este capítulo. En este texto la integración regional se abordará desde una perspectiva de economía política —abarcando tanto la integración económica, como las dimensiones políticas de la misma—, mientras que el concepto “regionalismo” se empleará en un sentido más amplio, abarcando tanto la integración regional, como otras formas de concertación y cooperación política para hacer frente a agendas más amplias, en ámbitos como la seguridad, las migraciones, o el medio ambiente. Si “regionalismo” alude a las respuestas políticas e institucionales, el término “regionalización” suele utilizarse a las interdependencias, flujos y redes regionales de carácter económico, comercial, o de otra índole que se generan y desarrollan sin mediación directa de los Estados, si bien estas pueden ser promovidas por, o generan demandas de actuación pública a través del regionalismo para que puedan ser gestionadas adecuadamente. Para un tratamiento más detallado de estas categorías, véase Sanahuja 2007.

comerciales y de inversión, dando lugar a una matriz “interregionalista” de relaciones entre la UE y América latina y el Caribe, que entonces ya estaba firmemente asentada entre las distintas modalidades que presentan las relaciones exteriores de la UE, en particular para los países en desarrollo⁴⁴. Posteriormente, el apoyo a la integración y el regionalismo también ha respondido a la percepción europea de que América Latina y el Caribe necesitan grupos regionales fuertes, tanto para su propia gobernanza y desarrollo, como para constituirse en socios sólidos de la UE en la gobernanza de la globalización.

Esa estrategia interregionalista fue trazada por las instituciones comunitarias entre 1994 y 1995 y, con algunos ajustes y redefiniciones, ha permanecido vigente en sus componentes básicos hasta la Cumbre de Madrid de 2010. De naturaleza interregional, ha pretendido lograr una “asociación estratégica” basada en el diálogo político, en aras de la consolidación democrática y del fortalecimiento de América Latina y el Caribe como actor político regional y global, y como interlocutor y socio de la UE en los foros multilaterales. Uno de los objetivos más importantes de esa estrategia sería promover la integración regional y el desarrollo a través de una “red” de acuerdos de asociación, que habrían de firmarse con todos los países y grupos subregionales, adaptándose al “mapa” del regionalismo latinoamericano, tal y como se gestó a principios de los años noventa.

3.2 Acuerdos de asociación y cooperación al desarrollo: instrumentos de apoyo a la integración regional

Tanto el diálogo político birregional, como la posibilidad de suscribir Acuerdos de Asociación, deberían actuar como condición o incentivo para la mejora de la cooperación y la concertación regional, y la profundización de la integración en ambas partes. Algunos estudios sobre el interregionalismo como pauta de relación entre grupos regionales (Roloff 2006, Sanahuja 2007a), señalan que una de sus principales funciones y/o resultados es el aumento de la cohesión intragrupo, y el fortalecimiento de las instituciones y políticas de cada uno de ellos, para responder a los requerimientos propios de esa relación interregional. Ese impulso renovado del interregionalismo responde, obviamente, al “nuevo regionalismo” característico de ese periodo. Según Hanggi *et al.* (2006), esas relaciones pueden entenderse como una respuesta a la necesidad de gestionar, más allá del Estado-nación y de las organizaciones regionales, la más compleja interdependencia derivada de la globalización y la regionalización.

En particular, el diálogo político interregional demandaría una mayor concertación de las políticas exteriores de cada parte. Según esa lógica, las relaciones UE-Grupo de Río, de nivel ministerial, y desde 1999 las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, que implican a los jefes de Estado, así como las numerosas instancias de diálogo que acompañan dichas relaciones generarían, de cara a América Latina y el Caribe, una mayor necesidad de constituirse como un interlocutor mínimamente cohesionado y con posiciones previamente consensuadas. En este contexto, una instancia de particular relevancia es la Asamblea Eurolat. Constituída en 2006, tuvo como precedente el diálogo parlamentario entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano, iniciado en 1974. Esta Asamblea se ha

⁴⁴ Según Hettne y Söderbaum, las relaciones exteriores de la UE en tanto Unión pueden clasificarse en las siguientes categorías, no excluyentes entre sí: a) la ampliación, que supone las relaciones más intensas y exigentes de cara a los países candidatos; b) vecindad, que supone una relación privilegiada, cercana a la ampliación —y en cierto modo sustitutiva de esta—, de cara a países no candidatos del Mediterráneo y de Europa Oriental; c) bilateralismo estratégico, con los países de mayor importancia (Estados Unidos, China, Rusia, Japón...); y d) interregionalismo, con grandes grupos de países en desarrollo, asociados o no asociados. Véase Hettne y Söderbaum 2005, y Söderbaum y van Langehove 2005.

configurado como una instancia relevante para la gestación de consensos políticos tanto en el plano interregional, como al interior de cada región (Fernández 2011).

Por otra parte, la firma de acuerdos de libre comercio entre la UE y los grupos subregionales de América Latina y el Caribe presupone, a su vez, la profundización de la integración económica en cada uno de ellos hasta constituirse en “grupos” regionales efectivos, capaces de garantizar en su seno tanto la libre circulación, como de establecer reglas comunes en una gran variedad de ámbitos.

Al fortalecimiento de la integración también contribuiría la cooperación al desarrollo comunitaria, a través de programas regionales con Centroamérica, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur. Como se ha explicitado en los respectivos *Regional Strategy Papers* (RSP), estos programas se han dirigido preferentemente a la profundización de la integración económica —con especial énfasis en el establecimiento de uniones aduaneras—, al fortalecimiento de las instituciones regionales, y a promover una mayor participación y legitimación social de los procesos de integración, a través de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los respectivos órganos consultivos establecidos en cada grupo subregional.

Desde su lanzamiento a mediados de los noventa, esa estrategia interregionalista ha enfrentado obstáculos y dificultades, en particular en lo referido a las relaciones entre la UE y Mercosur, que constituyen uno de sus principales elementos. En América Latina, cabe mencionar el estancamiento y crisis de algunos grupos de integración, el nuevo ciclo político que emerge a mediados del decenio de 2000 en América Latina, y los cambios en las visiones de la integración que se inician en ese periodo. En la UE, habría incidido negativamente la ampliación al este, o la reforma de los Tratados, que habrían llevado a una menor atención hacia América Latina. También habría incidido la agenda multilateral y especialmente el lanzamiento de las negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ante esas dificultades, algunas voces han abogado por su abandono y por su sustitución por una estrategia eminentemente bilateralista, que permitiera sortear la crisis de los grupos de integración, y las divisiones políticas que emergían en América Latina.

Frente a este debate, ¿Qué muestra la evolución de las negociaciones para la firma de Acuerdos de Asociación? Dichas negociaciones han sido tanto bilaterales como interregionales. Se han firmado Acuerdos con México (2000), Chile (2002), y Centroamérica (2010). Existe un “Acuerdo Multipartes” con Colombia y Perú (2010), al que podrían sumarse posteriormente Bolivia y Ecuador, y en 2010 se reabrieron las negociaciones entre la UE y Mercosur. Todo ello parece mostrar que se trata de un falso dilema, y que el bilateralismo se afirma como complemento y no como alternativa al interregionalismo. Esas negociaciones también mostrarían que la visión de una “red” de acuerdos de asociación, definida por esa estrategia, está próxima a materializarse. Si entre 2011 y 2012 culminan las negociaciones entre la UE y Mercosur, la “asociación estratégica” entre la UE y América latina y la UE estará fundamentada, como se previó a mediados de los noventa, en una amplia red de acuerdos de asociación y áreas de libre comercio, sean éstas de carácter bilateral o interregional.

3.3 Los Acuerdos de Asociación: ¿incentivo e instrumento de apoyo a la integración?

Como se ha indicado, la propuesta de establecer una “red” de Acuerdos de Asociación entre la UE y América latina fue planteada a mediados de los noventa. Se reafirmó, con algunos ajustes, por distintas Comunicaciones de Comisión Europea de los años 1999, 2005 y 2009⁴⁵, posteriormente avaladas por el

⁴⁵ Véanse, en particular, Consejo de la Unión Europea 1994, y Comisión Europea 1995, 1999 y 2005.

Consejo y, de manera más matizada y exigente, por distintos informes y resoluciones del Parlamento Europeo que han contado con un amplio consenso político (Parlamento Europeo 2001, 2006, 2010).

Sin embargo, las negociaciones para constituir una “red” de Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina han tenido resultados desiguales a la hora de promover la integración y contribuir al fortalecimiento institucional de sus distintos grupos regionales. Ello se debe, en gran medida, a la ambivalencia con la que, en la práctica, se ha llevado a efecto, así como a distintos problemas de coherencia de políticas en la UE, y a las vicisitudes de los esquemas de integración en Latinoamérica, que han afectado negativamente a la capacidad de cada grupo para constituirse como “actores” a través de una relación interregional. Esos problemas de coherencia son particularmente importantes en relación al proteccionismo comercial. Si la UE quiere ser un “federador externo” de la región, no puede suponer un freno para una mejor inserción de América Latina en el mercado internacional.

En lo concerniente a la UE, la posibilidad de firmar Acuerdos de Asociación se limitó en un primer momento a los grupos de integración y países de mayor desarrollo, como Chile, México, o Mercosur, con los que entre 1996 y 1997 se firmaron los llamados “acuerdos de cuarta generación”, de carácter preparatorio. Para los países centroamericanos y andinos se optó por una relación de menor alcance, basada en las preferencias comerciales limitadas, aunque no recíprocas del “SPG-drogas” y el posterior “SPG-plus”, y en acuerdos “de tercera generación” que no iban más allá de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, ese modelo “de dos velocidades” no fue aceptado por los andinos y los centroamericanos, y tampoco podía mantenerse a largo plazo conforme a las normas de la OMC. Una década más tarde, ambos grupos lograron arrancar a la UE el compromiso de negociar Acuerdos de Asociación más amplios que incluirían, como en los casos de Chile, México y Mercosur, los correspondientes acuerdos de libre comercio.

En segundo lugar, la firma de acuerdos de asociación era, en parte, una estrategia reactiva frente a la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pero esta última quedó tras la Cumbre de mar del Plata en 2005. Por otro lado, esos acuerdos estaban formalmente supeditados a las negociaciones comerciales multilaterales, y en particular la apertura de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales de la OMC en Doha (Qatar) a finales de 2001. El fracaso del ALCA y la prioridad otorgada a las negociaciones multilaterales, unida a la percepción, tanto en América Latina como en la UE, de que en la OMC se podían obtener mejores resultados, redujeron los incentivos para los procesos de negociación interregional de acuerdos de asociación.

Ello ha afectado, en particular, a las relaciones UE-Mercosur. Las principales causas, empero, se encuentran en las dificultades internas de las partes. En particular, las dificultades que suponen los distintos intereses presentes en la UE respecto a las concesiones a realizar en cuanto a acceso al mercado agropecuario, y las distintas posiciones al interior de Mercosur en materia de apertura en manufacturas, servicios y contratación pública. Esos factores, que también están presentes en las negociaciones de la OMC, explicarían en lo esencial que esas negociaciones se suspendieran en el año 2004.

Finalmente, la firma de un acuerdo de libre comercio es más fácil cuando se trata de un país individual, mientras que un acuerdo birregional exige unas condiciones mínimas en cuanto a libre circulación y nivel de integración —en particular, la existencia de una unión aduanera y un territorio aduanero común—, que en Mercosur, al igual que en Centroamérica o la CAN, no se cumplían, o lo hacían de forma imperfecta.

El hecho cierto es que en vísperas de la Cumbre de Madrid de 2010 el interregionalismo parecía no haber producido ningún resultado concreto, pues solo se habían firmado Acuerdos de Asociación con países individuales, en concreto México (2000) y Chile (2002). Ello ha sido interpretado como una contradicción con los objetivos de la UE de apoyo a la integración regional. Esos dos acuerdos serían, además, el resultado de una estrategia defensiva de la UE ante los posibles efectos de desviación de comercio y de un peor trato a la inversión europea que supondrían los acuerdos de libre comercio que ambos países habían firmado con Estados Unidos. A estos acuerdos de asociación de carácter bilateral se añaden la denominada “asociación estratégica” acordada con Brasil (2007) y con México (2008), y la llamada “asociación para el desarrollo y la innovación” establecida con Chile (2009). Frente al enfoque interregional también se situaría el fracaso de la negociación “grupo a grupo” con la CAN, a causa de la falta de acuerdo en el seno de ese grupo, y el inicio en enero de 2009 de negociaciones comerciales bilaterales separadas con Colombia y Perú, dos países que también habían firmado acuerdos con Estados Unidos.

Todo ello, se ha alegado, revelaría el abandono de la estrategia “interregional” de la UE y la afirmación, por la vía de los hechos, de una estrategia bilateral que también expresaría el fracaso de la tradicional política de apoyo a la integración regional de la UE (Arenal, 2010). Ese fracaso sería, a su vez, consecuencia de la crisis de los procesos de integración latinoamericana, visible a mediados del decenio de 2000, que algunos autores (Maihold 2007, Malamud 2008) han considerado “terminal”, quizás en relación a una visión estática de la integración que no tiene presente la realidad, más dinámica, del regionalismo latinoamericano.

Sin embargo, la suspensión de las negociaciones UE-Mercosur en 2004 no cerró la vía interregional. Entre las III y IV Cumbres (Guadalajara, 2004 y Viena, 2006) la UE aceptó que Centroamérica y la CAN pudieran firmar acuerdos de asociación de última generación, incluyendo áreas de libre comercio, una posibilidad que como se indicó no se había planteado inicialmente. En ese cambio el diálogo político y la dinámica de cumbres ha tenido una papel muy importante, al otorgar a centroamericanos y andinas la posibilidad de introducir esta cuestión en la agenda, y de forzar alguna respuesta por parte de la Comisión y los Estados miembros.

En la Cumbre de Guadalajara (2004), en particular, la UE admitió la posibilidad de entablar negociaciones con los países andinos y centroamericanos si se daban dos condiciones previas: la finalización de la “Ronda de Doha” de la OMC, y la existencia de un “nivel suficiente” de integración económica regional, que la Comisión identificó con la unión aduanera y la libre circulación efectiva. En esta última exigencia, según fuentes comunitarias, pesaba mucho la experiencia negativa de las negociaciones con Mercosur. Para determinar si ese nivel de integración se había alcanzado, se acordó realizar una “valoración conjunta” de la integración a partir de 2004, que de ser positiva conduciría “en su momento” a las negociaciones⁴⁶.

La crisis de la CAN y su menor grado de integración dificultaron ese proceso. Esa crisis, que se hizo muy visible en la Cumbre de Viena, fue precipitada por la salida del grupo de Venezuela y las dudas sobre la continuidad de Bolivia, así como por el abandono del objetivo de la unión aduanera andina, para hacer posible la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos por parte de Colombia y Perú. En un primer momento, a lo largo de 2006, la relación interregional con la UE y la posibilidad de firmar un acuerdo de asociación, que reconocería las asimetrías existentes entre las

⁴⁶ Para el resultado de ambos ejercicios de “valoración conjunta” véanse los documentos (no publicados) *EU-CA Joint assessment on regional economic integration. Final report of the working group*, de 2 de marzo de 2006; y *EU-CAN Joint assessment on regional economic integration. Final report of the working group*, de 12 de julio de 2007.

partes⁴⁷, permitió culminar la “evaluación conjunta” y dar inicio a las negociaciones a finales de ese año. Sin embargo, estas se enfrentaron desde el inicio a una CAN profundamente dividida respecto al contenido del acuerdo propuesto por la UE. Como es sabido, Colombia y Perú estaban dispuestos a aceptar el formato de acuerdo de libre comercio “OMC-plus” propuesto por la UE, mientras que Ecuador y Bolivia rechazaban abiertamente ese modelo por su carácter “neoliberal”, y en particular sus capítulos sobre inversiones, propiedad intelectual y compras públicas, que se consideraban lesivos para sus procesos de desarrollo, al no reconocer las importantes asimetrías existentes entre las partes.

De ahí la decisión adoptada por el Consejo de la Unión Europea en enero de 2009, por la que se abandonó la negociación interregional entre la UE y la CAN en lo referido al componente comercial del acuerdo, para negociar acuerdos bilaterales únicamente con Colombia y Perú. Es importante subrayar que se ha mantenido el marco interregional para el diálogo político, y el componente de cooperación al desarrollo, y que esa decisión, que la UE inicialmente no quería, ha sido propiciada por las fracturas políticas e ideológicas entre los países andinos.

Firmados en vísperas de la Cumbre de Madrid de 2010, los acuerdos bilaterales UE-Colombia y UE-Perú suponen un importante paso en la conformación de la “red” de acuerdos de libre comercio que la UE va estableciendo con América Latina y el Caribe. Sin embargo, han sido objeto de polémica, ya que han puesto en cuestión el compromiso de la UE con la integración. Aunque la opción por el bilateralismo es más imputable a los países andinos que a la UE, ha supuesto un viraje significativo respecto de la tradicional política europea de apoyo a la integración, que, a su pesar, convierte a la UE en un factor más de la crisis de la CAN. Daña, además, el proceso de convergencia entre la CAN y Mercosur. En cualquier caso, los acuerdos ya firmados no cerrarían esta cuestión. En junio de 2010 Ecuador expresó oficialmente su deseo de retomar las negociaciones y ser parte del Acuerdo. En diciembre de ese año, el Gobierno Boliviano anunció retomar las negociaciones de dicho acuerdo, lo que a medio plazo permitiría recuperar la lógica interregional de la relación entre la UE y el grupo andino.

El caso centroamericano, sin embargo, expresaría la validez del enfoque interregional. En este caso, la “evaluación conjunta” se llevó a cabo entre abril de 2005 y marzo de 2006. A partir de los obstáculos identificados, en particular en lo concerniente a la unión aduanera, los gobiernos centroamericanos adoptaron diversas decisiones para impulsar el proceso de integración, necesarias para el acuerdo de asociación. A partir de ello, la Cumbre de Viena de mayo de 2006 dio “luz verde” al inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica. En ese sentido, la “evaluación conjunta” ha sido un importante catalizador del proceso de integración. Como afirmó un diplomático centroamericano destacado en Bruselas, “ese proceso ha permitido avanzar en seis meses más que en los seis años anteriores”⁴⁸. Finalmente, tras un largo proceso de negociación, en mayo de 2010 se concluyeron con éxito las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Centroamérica, pese a los retrasos suscitados por el golpe de Estado de Honduras, la exigencias de Nicaragua en cuanto al reconocimiento de las asimetrías, y la integración de Panamá en el proceso. Se trata del primer Acuerdo de Asociación que la UE rubrica con otro bloque regional. Más allá de su importancia en sí mismo, este Acuerdo tiene un importante carácter simbólico desde el punto de vista del apoyo a la integración por parte de la UE, y revela que a pesar de las dificultades, la estrategia interregionalista de la UE sigue siendo relevante, sin perjuicio de que en otros casos, como se ha indicado *supra*, se requiera de un enfoque bilateral. El Acuerdo con Centroamérica, como sobre todo el que eventualmente se suscriba

⁴⁷ En la Declaración de Lima, adoptada en la IV Cumbre UE-América latina y el Caribe, se acordó prestar “...una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de los Países Miembros de la Comunidad Andina, tomando en cuenta las asimetrías entre y al interior de las regiones y la necesidad de flexibilidad, según corresponda, por parte de la UE”.

⁴⁸ Entrevista del autor con los representantes del GRUCA en Bruselas, noviembre de 2006.

con Mercosur, pueden compensar el fracaso de la negociación “grupo a grupo” con la CAN, y supone un importante refuerzo de la estrategia regionalista de la UE.

En un visible retorno al interregionalismo, unos meses antes de la Cumbre de Madrid también se acordó retomar las negociaciones entre la UE y Mercosur para la firma de un Acuerdo de Asociación, que como se indicó estaban estancadas desde 2004. Con ello, se han abierto perspectivas esperanzadoras en cuanto a una conclusión de las mismas en un plazo razonablemente corto. A ello están contribuyendo factores nuevos, como la creciente presencia comercial e inversora de China en la región y, en concreto, en Mercosur, que podría perjudicar a sectores productivos en los que coinciden los intereses de ambas partes, como por ejemplo el automotriz. Existe, además, la importante “ventana de oportunidad” que supone la revisión de la Política Agrícola Común (PAC), iniciada en 2009, que, de suponer una reducción del proteccionismo y de los subsidios agrícolas de la UE, podría facilitar el acuerdo. También ha sido un incentivo el deseo europeo de adelantarse a una posible oferta de acuerdos bilaterales de Estados Unidos, o el interés en concluirlo antes de que se concrete la incorporación de Venezuela en el Mercosur, con los problemas añadidos que ello podría suponer en la negociación. También ha incidido favorablemente el deseo del gobierno brasileño —primero de Lula, después de la continuista Rousseff— de lograr algún éxito en política comercial ante el hecho de que la principal apuesta brasileña —un acuerdo equilibrado en la OMC—, ya no es posible; y, finalmente, la necesidad de ambas partes de nuevos mercados para facilitar la salida de la crisis (Peña 2010a, 2010b).

Desde la Cumbre de Madrid, se han multiplicado las señales positivas para esta negociación. Gran importancia ha tenido la Cumbre de Mercosur de San Juan, en agosto de 2010. En esa reunión se aprobó el Código Aduanero de este grupo; se logró, tras varios años de bloqueo, un acuerdo sobre la supresión del doble cobro de arancel, con un cronograma gradual a aplicar entre 2012 y 2019, y se acordó un mecanismo de los ingresos del arancel externo común, incluyendo un mecanismo de compensación para Paraguay, en tanto país sin litoral. Estos acuerdos, a los que se ha dado seguimiento en la Cumbre de Mercosur de 2011 en Asunción (Paraguay), permiten que Mercosur se constituya como territorio aduanero común, lo que era una condición necesaria para la firma de un acuerdo interregional con la UE. Como han señalado los propios negociadores, la reapertura de la negociación con la UE fue un incentivo muy importante para propiciar los acuerdos de la Cumbre de San Juan y superar las diferencias que aún se mantenían sobre estas cuestiones (Peña 2010c).

No se deben obviar, no obstante, los importantes obstáculos que siguen presentes en esa negociación. Existen calendarios electorales adversos en algunos de los participantes claves, y siguen presentes las diferencias antes reseñadas sobre acceso a los mercados, que la crisis económica y las presiones proteccionistas pueden haber acentuado. Además, se observa un planteamiento bastante rígido sobre las exigencias de cobertura del acuerdo de las reglas de la OMC, y estas negociaciones tal vez requieran un acuerdo menos ambicioso, pero más flexible, que lo haga viable dejando temporalmente a un lado aquellos aspectos sobre los que el acuerdo no es factible a corto plazo.

En suma, el examen de las negociaciones entre la UE y los distintos grupos subregionales parece mostrar dos cosas: en primer lugar, que la posibilidad de firmar Acuerdos de Asociación sigue siendo un poderoso incentivo para la integración. Lógicamente, ese “poder transformador” de la UE se debilita o diluye en la medida que se aleja la posibilidad de que esos acuerdos se firmen. Como ilustra el caso de la negociación UE-Mercosur, ello se debería en gran medida a los condicionantes de su política comercial y la política agrícola, y los ya conocidos problemas de (in)coherencia de políticas que existen entre esas políticas, la política de desarrollo, y los compromisos que se puedan haber asumido en el diálogo político birregional.

En segundo lugar, los límites del poder de la UE como “federador externo” también los definiría, como es lógico, el alcance del compromiso con la integración de cada subregión, en el marco de sus respectivas estrategias de inserción internacional, y el papel que dentro de ellas tengan los acuerdos “sur-norte” con actores externos, como Estados Unidos, o la propia UE. Así parecen indicarlo, en un marcado contraste, los casos de la Comunidad Andina de Naciones y de la integración centroamericana. El primero de estos grupos revela un menor compromiso integrador y los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos o la UE han sido un factor de disgregación, mientras que en el caso centroamericano, en el que existe una mayor cohesión interna, esos acuerdos han tenido el efecto contrario.

3.4 La cooperación regional y el apoyo a la integración

Como se indicó, la cooperación al desarrollo comunitaria, a través de programas regionales con Centroamérica, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercosur, ha sido otro de los instrumentos privilegiados para apoyar la integración regional. Como se ha explicitado en los respectivos *Regional Strategy Papers*, estos programas se han dirigido preferentemente a la profundización de la integración económica —con especial énfasis en el establecimiento de uniones aduaneras—, al fortalecimiento de las instituciones regionales, y a promover una mayor participación y legitimación social de la integración, a través de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los respectivos órganos consultivos establecidos en cada grupo subregional.

El examen de las políticas de cooperación, en cualquier caso, remite directamente a un marco más amplio: el que representa la estrategia para las relaciones con América Latina, adoptada en 1994 (Consejo de la Unión Europea: 1994), la UE y, en particular, la Comisión Europea ha expuesto su estrategia regional hacia América Latina varios documentos elaborados por la Comisión.⁴⁹ Por una parte, se encuentran las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento orientadas a la definición general de la política de la Comunidad Europea hacia América Latina, y por lo tanto, integradas en el proceso decisorio de la Comunidad Europea. En algunos casos, abarcan un quinquenio y establecen un presupuesto indicativo, mientras que en otros se definen posiciones y propuestas de corto plazo ante una Cumbre UE-América Latina y el caribe. Por otro, los documentos de programación regional y subregional (*Regional Strategy Paper*, RSP) y para cada país (*Country Strategy Paper*, CSP), cuyo objetivo es establecer la programación indicativa de la cooperación. En realidad, aunque hubo documentos anteriores —la Estrategia Regional 2002-2006, por ejemplo, el periodo 2007-2013 es el primero en el que ese marco de programación se ha desplegado al completo. En 2005 y 2009, sendas Comunicaciones (Comisión Europea; 2005 y 2009) han establecido las prioridades políticas de la CE, y en ese marco se está llevando a cabo el RSP para el periodo 2007-2013, las estrategias subregionales para los países andinos, Centroamérica y Mercosur, y los CSP que corresponden a cada país (Véase el cuadro 5.1).

El examen de los documentos de estrategia regional revela un enfoque altamente integrado, combinando diálogo político, comercio y cooperación al desarrollo, y claros elementos de continuidad. En el ámbito político, la prioridad ha sido la gobernanza democrática, y en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado de derecho, la reforma del Estado, el respeto y vigencia de los derechos humanos, y el “buen gobierno”. En el ámbito económico, el apoyo a la integración regional, respaldando el fortalecimiento institucional, la coordinación de políticas, la participación de la sociedad civil, y el acceso a mercados externos. En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social,

⁴⁹ Los documentos son Comisión Europea 1995a, 1999, 2000a, 2002, 2004, 2005 y 2009.

a través del concepto de “cohesión social”. Finalmente, en lo referido a la gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales. Temas “transversales” como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad. Junto a estos elementos, se observa la aparición de nuevas prioridades derivadas del proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe. En concreto, las acciones de apoyo a la educación superior, y el desarrollo de la sociedad de la información.

Esa adaptación ha entrañado dificultades: existe un notable desequilibrio entre los compromisos políticos de las Cumbres, y los recursos financieros disponibles, que no han aumentado. Por otro lado, cabe observar que el procedimiento de definición de la estrategia por parte de la CE, de carácter unilateral conforme a las normas comunitarias, no se ajusta adecuadamente a una pauta de relación “interregionalista”, como las “Cumbres”, ni al modelo de relación, más horizontal, de la nueva generación de acuerdos de asociación adoptados desde 2000.

El documento *Una asociación de actores globales*, adoptado en 2009, establece prioridades adaptadas al nuevo ciclo político y a los cambios que se han producido en la realidad latinoamericana. Según esta Comunicación, se pretende intensificar el diálogo político a través de diálogos sectoriales y/o temáticos, y una adecuada combinación de marcos interregionales y bilaterales, tanto para abordar la agenda birregional, como para promover un mayor papel de ambas partes como “actores globales”. En cuanto a la cooperación, se propone apoyar los procesos de integración tanto a través de los Acuerdos de Asociación, como del fomento de la interconectividad vía mejora de la infraestructura física (Véase el resumen en el anexo), así como una adaptación de los instrumentos de cooperación.

La Comunidad Europea ha sido una de las pocas fuentes de cooperación regional en América Latina y la única que realiza cooperación birregional. El marco presupuestario de la cooperación regional exclusivamente para América Latina durante el periodo 2002-2006 fue de 264 millones de euros destinados a los programas regionales. A éstas hay que sumar las políticas horizontales generales y las acciones puramente bilaterales que se realizaban en el marco del Reglamento Asia-Latinoamérica (ALA). En la programación 2007-2013 se han previsto 556 millones de euros para los programas regionales, a los que se sumarían los recursos previstos de cooperación bilateral, y los procedentes de programas “horizontales” del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y de otros instrumentos de la cooperación comunitaria. En conjunto, como se indicó, los desembolsos anuales netos de la cooperación comunitaria para América Latina representarían unos 1.000 millones de dólares anuales, de los que en torno al 20% serían acciones regionales. Es importante recordar que la integración regional es un objetivo expresamente reconocido en los más relevantes documentos programáticos e instrumentos de cooperación de la UE. En concreto, es una de las ocho áreas prioritarias contempladas en el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005. También es una de las prioridades contempladas en el programa regional para América Latina del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), incluyendo en ese ámbito la interconexión de redes de infraestructuras, en coordinación con los apoyos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de otras instituciones. Finalmente, en el marco de una mejor división del trabajo entre la Comunidad y los Estados miembros, se considera que el apoyo a la integración regional es uno de los ámbitos en los que es más evidente el “valor añadido” de las instituciones comunitarias.

En lo que se refiere a América latina en su conjunto, la cooperación regional ha tenido un carácter marcadamente asimétrico, al enfrentar un serio problema de origen en cuanto a la definición de su contraparte, puesto que no ha existido ninguna organización regional de ámbito latinoamericano y el

“mapa” de la integración regional en realidad ha estado integrado por cuatro subregiones —Mercosur, CAN, Centroamérica y Comunidad y mercado común del Caribe (Caricom)— y los casos particulares de integración “sur-norte” de México y Chile. En esas condiciones, el apoyo a la integración de América Latina es difícil, y la UE ha optado por programas regionales basados en “redes” temáticas y consorcios, en su mayoría integradas por actores descentralizados —gobiernos locales, universidades...—, que impulsan dinámicas de “regionalización”, antes que el regionalismo formalizado e institucionalizado. La creación de UNASUR en 2008 y, en particular, la aparición de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en el año 2012 abriría nuevas posibilidades de cooperación “de región a región” por parte de la UE, en la medida que esas organizaciones se consoliden y se den a sí mismas competencias e instrumentos para una cooperación regional más intensa o para llevar a cabo políticas comunes.

Según las evaluaciones realizadas, el programa regional para América Latina de la CE vigente en el periodo 2002-2006 tuvo resultados positivos en cuanto a cada uno de sus programas y a la importante participación de los actores descentralizados, pero no estaba diseñado para apoyar la integración subregional, ni ha tenido ese efecto. Por otra parte, algunos gobiernos latinoamericanos cuestionan el programa regional, que no controlan, y desearían que esos recursos se canalizaran de manera bilateral para captar así más fondos para sus propios países (Development Researchers Network 2005).

Las evaluaciones realizadas en cada uno de los programas concretos —de los que solo se mencionan los más destacados—, subrayan su significación para promover redes y dinámicas de regionalización, tanto en América Latina, como para la UE:

— *Al-Invest*: iniciado en 1993, se ha desarrollado en cuatro fases y se estima que más de 87.000 pymes han participado en el programa (Europeaid 2001, Economou *et al.* 2008).

— *Urbal*: Con tres fases, de 1996 a 2013, ha apoyado redes temáticas de autoridades locales para intercambiar prácticas de gobierno y desarrollo local que implican a más de 2.500 colectividades locales, asociaciones, ONG, sindicatos, universidades o empresas (Europeaid 2004)

— *ALFA* (América Latina-Formación Académica). Las evaluaciones realizadas (Europeaid, 2002) muestran resultados positivos en la conformación de redes de instituciones de educación superior, y una creciente “apropiación” por parte de universidades latinoamericanas.

— *@lis* (América Latina, sociedad de la información): tiene su origen en los diálogos sectoriales sobre sociedad de la información, y ha promovido la red ALICE (América Latina ISi bien no se inscruinterconectada con Europa), y en particular la red CLARA de banda ancha entre instituciones científicas (Development Researchers Network 2005: 68).

— *Eurosocial*: lanzado en la Cumbre de Guadalajara, Eurosocial se ha basado en redes temáticas sobre educación, fiscalidad, salud, justicia, y empleo, si bien no siempre estas han complementado adecuadamente la actuación de la UE en materia de integración regional (Grupo Soges, 2008; HTSPE 2010).

Aunque no sean formalmente parte de la política de desarrollo, los programas de cooperación internacional en materia de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I) han adquirido una importancia creciente en la política de cooperación de la UE con América Latina. Estos programas se insertan en el Programa Marco de I+D de la UE, en su componente de cooperación internacional (INCO)

Cuadro 5.1: La cooperación regional de la CE en América Latina en el ciclo de programación 2007-2013: prioridades y financiación

País o grupo	Prioridades estratégicas/sectores prioritarios de intervención	Principales acciones/programas (2007-2010)	Presupuesto indicativo (Euros) (*)
América Latina (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social y reducción de la pobreza y la desigualdad - Apoyo a la integración regional - Inversión en las personas y mejora del entendimiento mutuo 	<ul style="list-style-type: none"> - Alfa (redes académicas) - Alban (becas alto nivel) - AL-Invest IV (coop. Económica) - @lis 2 (Sociedad información) - Urbal (desarrollo territorial) - EuroSocial (cohesión social) - MIAL (inversión infraestructura conectividad) - Copolad (drogas ilícitas) - Eurosolar (energías renovables) - EuroClima (cambio climático) - Ralcea (recursos hídricos) 	556
América Central (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento institucional de la integración regional - Apoyo a la unión aduanera y a políticas comunes - Fortalecimiento de la gobernabilidad y la seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Pracans (integración económica y normas) - Pairca II (fortalecimiento institucional) - Programa seguridad transfronteriza 	75
CAN (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la integración económica regional - Cohesión económica y social - Lucha contra las drogas ilícitas 	<ul style="list-style-type: none"> - CAN cohesión social I - Fortican (fortalecimiento inst.) - Intercan (integración económica y negociaciones UE-CAN) - Pradican (drogas ilícitas) 	50
Mercosur (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Institucionalización de Mercosur - Profundización de Mercosur y futuro acuerdo UE-Mercosur 	<ul style="list-style-type: none"> - Econormas Mercosur - Sociedad de la información Mercosur - Movilidad en educación superior 	50

(*) Recursos procedentes del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). A estos fondos se le pueden sumar otros recursos procedentes de otros instrumentos de cooperación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los RSP de la Comisión Europea.

Más importantes para el apoyo a la integración y el regionalismo han sido los programas subregionales con Mercosur, la CAN y Centroamérica, en los que sí se ha contado con las instituciones regionales como interlocutor directo, aunque el compromiso financiero ha sido bastante reducido en términos relativos: en el periodo 1996-2003 se han destinado a América Latina compromisos por un total de 3.480 millones de euros, que incluyen tanto asignaciones del Reglamento PVD/ALA como de líneas horizontales. De esos recursos, el 72% han sido acciones bilaterales, el 17% programas regionales (ALFA, Urbal, AL-Invest, @lis...), y el 12% subregionales: 8% para Centroamérica; 3% para la Comunidad Andina, y 1% para Mercosur.

Si se examinan los compromisos adoptados en la programación 2007-2013 a través de los RSP, con recursos procedentes del programa para América Latina del ICD, esa desproporción es más marcada. De los 2.569 millones de euros presupuestados en ese ciclo de programación, el 71,5% son acciones bilaterales y el 28,5% regionales. Las acciones subregionales solo representan el 6,7%: 2,9% para Centroamérica, 1,9% para Mercosur, y 1,9% para la CAN.

La mayor parte de esos recursos se ha dirigido a proyectos específicos de apoyo a la integración, como los programas de apoyo a la constitución de uniones aduaneras, particularmente en Centroamérica y la CAN; de consolidación de las instituciones regionales, en las tres subregiones; y de apoyo a la

armonización de normas, estándares de calidad, cooperación aduanera, formación de técnicos, o mejora de las capacidades estadísticas. Aunque no se enmarcan en acuerdos de integración concretos, también responden a ese objetivo los proyectos de la CE en ámbitos como la cooperación transfronteriza —en el caso específico de Centroamérica, en el sector seguridad—, o la navegabilidad de cuencas hidrográficas multinacionales.

Las evaluaciones de los programas regionales de Mercosur y Centroamérica realizadas a instancias de Europeaid —no se ha realizado una evaluación similar en el caso del programa regional con la CAN— ponen de relieve que la efectividad de estas acciones depende, en primer lugar, del grado de cohesión y cooperación intragrupo, y en especial, el compromiso de los propios gobiernos latinoamericanos con la integración y sus instituciones. Sin embargo, la CE ha prestado apoyo a la integración en una etapa en la que ésta ha atravesado una fuerte crisis y se están redefiniendo las modalidades y “mapas” de la integración regional, y ello, obviamente, ha condicionado los resultados de los proyectos de la CE. Por ejemplo, la CE desembolsó cuantiosos fondos para apoyar la constitución de la unión aduanera andina, pero en un contexto de crisis de ese grupo regional, los calendarios acordados no se respetaron, ese objetivo se pospuso varias veces, y finalmente fue abandonado como consecuencia de una redefinición de las estrategias comerciales de los países miembros de la CAN. Ese incumplimiento no sólo daña la reputación de la integración andina y sus miembros; también afecta a la CE y a su política de cooperación.

Como se detallará en el siguiente apartado, desde 1990 se optó por la estrategia de integración del “regionalismo abierto”, que se ha centrado en la denominada “agenda negativa” de la integración —es decir, en la eliminación de barreras al comercio—, y no en la “agenda positiva”, referida a la construcción de instituciones y políticas comunes. Se ha optado, además, por esquemas eminentemente intergubernamentales, y los propios gobiernos latinoamericanos han preferido marcos institucionales débiles, que no limitaran su margen de actuación soberana. Ello ha limitado notablemente las posibilidades de actuación de la cooperación de la UE, que ha tenido como contrapartes instituciones regionales débiles y poco efectivas (Sanahuja 2007b).

En lo referido a los programas de cooperación llevados a cabo con cada grupo subregional, no parece haber dudas respecto a su pertinencia y relevancia. En el caso de Mercosur, las acciones de apoyo se han producido en dos sectores principales: armonización aduanera, y estándares técnicos. También ha habido acciones importantes en el campo del fortalecimiento de capacidades estadísticas, el refuerzo de las instituciones del Mercosur; y, en menor medida, el apoyo a la sociedad civil. Según determinó la evaluación realizada a mediados del decenio de 2000, la estrategia adoptada no favoreció significativamente la relación Mercosur-UE, por obvias razones de coherencia de políticas. En particular, por el proteccionismo de la UE. No obstante, como resultado de la cooperación de la CE, las capacidades de negociación y el conocimiento técnico de las instituciones regionales de las diversas partes interesadas se han incrementado durante el proceso de negociación. Los proyectos tuvieron un impacto positivo en el progreso de las negociaciones (Development Researchers Network 2004: 5)

En el caso centroamericano, la evaluación de la cooperación regional (Development Researchers Network 2007) muestra que se ha caracterizado por un alto grado de continuidad en los objetivos, las prioridades y sectores de intervención. En concreto, el objetivo general ha sido el apoyo al proceso de paz, la reconciliación, la democratización, y el desarrollo social y económico. Las áreas prioritarias han sido el apoyo a la integración, y en particular el fortalecimiento de la unión aduanera, las políticas comunes, y las instituciones regionales. En paralelo, se ha prestado apoyo a la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, mediante campañas de sensibilización social y el apoyo al

Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA). Esta estrategia, no obstante, se ha centrado en el apoyo al regionalismo —es decir, a las instituciones y las políticas regionales— más que a dinámicas de regionalización “desde abajo” basadas en el fortalecimiento de las redes regionales de la sociedad civil.

En cuanto a los resultados, las intervenciones de la CE incidieron positivamente en la profundización de la integración regional en su vertiente económica, y en particular en lo referido a la unión aduanera, y la preparación de la región para las negociaciones de un acuerdo de asociación con la UE. En otras áreas los resultados son desiguales. El desarrollo institucional y la participación de la sociedad civil son las áreas en las que la estrategia ha demostrado ser menos eficaz. Un aspecto destacado por la evaluación es el referido al papel de las instituciones regionales. Muy dependientes de los recursos de la UE, en ocasiones prestaron más atención a la gestión de los proyectos de la cooperación externa, que a su mandato y funciones dentro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Ello también ha podido llevar a los Gobiernos de la región a descuidar su compromiso político y económico con dichas instituciones. Ello responde en parte, que la estrategia se concentró más en el fortalecimiento de las instituciones de integración, que en el fomento de las interdependencias regionales. Además, esta evaluación revela carencias serias de coordinación con los Estados Miembros, y la falta de complementariedad entre las acciones bilaterales y las comunitarias. Este caso también revela que la eficacia de la cooperación debe mucho al diálogo político y en particular al “proceso de evaluación conjunta” realizado desde 2004, que se examinó en el apartado anterior, y que ha sido un importante catalizador externo del proceso de integración.

A modo de conclusión, esta sección revela que el impacto y alcance de la cooperación regional como instrumento de apoyo al regionalismo y la integración ha estado condicionado, en primer lugar, por el escaso apoyo económico de la cooperación comunitaria a la integración regional, en términos relativos, así como por el enfoque de la UE, muy centrado en el fortalecimiento institucional y de metas de integración económica como las uniones aduaneras, en un marco de “regionalismo abierto” en el que esos elementos, así como las políticas comunes, han tenido poca importancia. De esta manera, la propia UE supeditaba el impacto de su cooperación regional a marcos institucionales débiles, que no siempre han tenido el respaldo efectivo de sus propios Estados miembro, y a las dilaciones o incluso al abandono de los objetivos de integración económica en cada grupo regional, como revela el caso andino. Sin embargo, mayor significación parece haber tenido el apoyo europeo a algunas dinámicas de regionalización, a través de redes birregionales, que se in embargo se han limitado al ámbito regional y no al subregional.

En este contexto, es importante recordar que en América Latina coexisten dinámicas regionales distintas, regionales y subregionales, con agendas diversas —comerciales, políticas, de cooperación sectorial en temáticas variadas, o referidas a espacios geopolíticos muy diversos, como la Amazonía o Mesoamérica— y la cooperación de la UE se ha caracterizado por un enfoque selectivo, abarcando algunas de estas dinámicas y agendas, pero no otras.

3.5 Cambio de ciclo en el regionalismo y la integración latinoamericana

En la Comunicación sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina, adoptada en diciembre de 2005, la Comisión ya planteó la necesidad de completar una red de acuerdos de asociación “en la que participen todos los países de la región y pueda contribuir a la integración de todos ellos”, recordando que los medios de acción de la UE deben adaptarse a las nuevas realidades de los procesos de integración y su evolución (Comisión Europea, 2005: 5). Como señaló la Comisión, es

importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el “mapa” de la integración regional, en particular en cuanto a la convergencia CAN-Mercosur, la ampliación del Mercosur, y la conformación de UNASUR. En esos objetivos insiste la Comunicación de 2009 *Una asociación de actores globales*, que sugiere un posible diálogo entre UNASUR y la UE.

Este planteamiento parece pertinente ante el visible cambio de ciclo que se observa en el regionalismo y la integración latinoamericana. Desde 1990, América Latina definió un “mapa” de la integración que ha permanecido invariable durante más de 15 años. La mayor parte de los países optaron por las estrategias del “regionalismo abierto”, con esquemas de integración —Sistema de la Integración Centroamericano (SICA), CAN y Mercosur— caracterizados por una baja protección externa y la pretensión establecer uniones aduaneras con las que mejorar la competitividad internacional. Estos esquemas también mostraban un mayor perfil político, y una agenda que según casos se extendió a la cooperación ambiental, social, y en el campo de la seguridad regional.

En un marcado contraste, México adoptó una vía pragmática unilateral de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo “sur-norte” de este periodo, al que se añadirían posteriormente otros acuerdos de libre comercio, incluyendo el firmado con la UE en 2000. Tras optar por la apertura unilateral, Chile siguió un modelo similar, basado en un número apreciable de acuerdos de libre comercio, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002, con lo que estos dos países optaban por una estrategia “radial” (*hub and spoke*) para diversificar los mercados externos, atraer inversiones, y convertirse en plataformas exportadoras para el mercado global.

En términos económicos, el regionalismo abierto ha dejado un saldo muy positivo. Si se atiende a la evolución del comercio intrarregional, éste creció a ritmos superiores a los del comercio total. Entre 1990 y 2000 las exportaciones de América latina con destino a la propia región crecieron, en valor, a una tasa media anual de 14,4%, y entre 2000 y 2008 de 15,2%, mientras que las exportaciones totales crecieron en esos mismos periodos a 9,2% y 12,4% respectivamente (CEPAL 2010: 85). Además, en los mercados intra e interregionales la mayor parte de las exportaciones son manufacturas con mayor valor agregado, y aunque es menor que en otros grupos regionales, tiene más peso el comercio intraindustrial y las pequeñas y medianas empresas. Aunque a menudo se centra en sectores manufactureros menos dinámicos y con tecnología baja o intermedia, son una contribución importante a la generación de empleo y al desarrollo de incipientes cadenas productivas y de servicios de alcance regional. Por otra parte, hay que reseñar el aumento de las inversiones protagonizadas por empresas latinoamericanas en otros países de la región, como proceso de integración “de facto” que en ocasiones ha sustentado el surgimiento de empresas “multilatinas” basadas en los mercados regionales.

A mediados del decenio de 2000 los esquemas basados en el “regionalismo abierto” mostraban signos de agotamiento. Tanto en la CAN como Mercosur el comercio intrarregional ha experimentado retrocesos como proporción del comercio total, que responden al aumento de las exportaciones a Asia. En especial de materias primas⁵⁰. En el caso de Mercosur, ello responde también a las restricciones unilaterales adoptadas en las crisis de 1998 y 2001. En conjunto, el comercio intrarregional sigue siendo

⁵⁰ La creciente importancia de Asia y en particular de China como socio comercial de América Latina es uno de los factores de cambio más destacados para las economías y las modalidades de inserción internacional de la región. En 2008 China era ya uno de los dos primeros mercados de exportación para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Costa Rica y Cuba), y se situaba entre los cinco primeros para 10 países. Como origen de importaciones, se encontraba entre los dos primeros para cinco países de la región, y entre los cinco primeros para 23 países latinoamericanos. Además, con motivo de la crisis económica de 2009, las exportaciones latinoamericanas a China han sido las que menos han descendido. Véase CEPAL 2009: 33.

una proporción relativamente baja del comercio total, si se compara con otros grupos, y tiende a ser más procíclico.

Este hecho plantea una visible paradoja: el modelo de integración del regionalismo abierto se ha basado, precisamente, en la desgravación arancelaria. ¿Por qué, entonces, no crece más el comercio intrarregional? Varias causas parecen explicarlo: la persistencia de un patrón exportador especializado en productos primarios —que la fuerte demanda asiática está alentando—, la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas, el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial derivado de la escasez de cadenas productivas transnacionales, los elevados costes de transporte derivados de la falta de infraestructura física, la inestabilidad macroeconómica, la persistencia de barreras no arancelarias, y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis.

El estancamiento o crisis del regionalismo abierto respondería también a las limitaciones de la agenda adoptada. Ha sido un regionalismo “parcial” y “selectivo, o bien se ha optado por las modalidades más cercanas a la ortodoxia neoliberal. En particular, se ha puesto más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la “integración negativa”, es decir, la liberalización comercial intragrupo, que en la “integración positiva”, centrada en las políticas comunes y la construcción de instituciones. Además, en cuanto a la “integración negativa”, el resultado ha sido desigual: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas “visibles” a la libre circulación, pero persisten barreras no arancelarias y de otra índole. A menudo, se ha visto la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de desarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en campos como las políticas de ciencia y tecnología, innovación y desarrollo productivo, desarrollo regional, energía, e infraestructura física, a pesar de los elevados costes que suponen las carencias en infraestructura regional. Hay excepciones que lo ilustran, como el exitoso proyecto de interconexión eléctrica regional en Centroamérica⁵¹. Estas insuficiencias han sido más marcadas en relación a las asimetrías, o la agenda social y laboral.

El segundo de estos factores concierne a las instituciones. Se ha conformado un “regionalismo ligero” caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes con capacidad de generar un derecho de la integración de carácter imperativo. Pero además de los factores citados, este hecho también responde al papel del nacionalismo en la cultura política de la región, y a la frecuente subordinación de la política exterior a los imperativos de la arena política doméstica (Serbin 2010). Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad. La debilidad institucional también contribuye a explicar la vulnerabilidad de los esquemas de integración, incapaces de impedir medidas unilaterales en situaciones de crisis —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las

⁵¹ El proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) supone la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 230 kilovoltios desde Guatemala a Panamá y Colombia, de 1.830 kilómetros de extensión, con conexiones a las redes nacionales de los países participantes, a través de una empresa regional de gestión y un mercado mayorista regional de electricidad. El proyecto, que se inició a mediados de los años ochenta, requirió de la firma en 1996 del Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, y en la actualidad es parte del denominado “proyecto mesoamérica”. SIEPAC comenzará a operar en 2012 permitiendo importantes ganancias de eficiencia en la generación y uso de la energía eléctrica, y una importante reducción de emisiones de CO₂. El Sistema también incluye la “Autopista Mesoamericana de la Información”, una red de cable de fibra óptica de 65.000 kilómetros, cuya espina dorsal es el tendido del SIEPAC. El SIEPAC se ha financiado con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y fondos de donantes externos, como España.

asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. Ello contrasta con una retórica presidencial dominada por metas integracionistas cada vez más ambiciosas, que tampoco se cumplen, lo que genera incertidumbre, y daña la credibilidad de los grupos regionales ante terceros.

La ampliación de las opciones extrarregionales es el tercer factor a considerar. A diferencia de lo ocurrido a principios de los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo con más opciones múltiples, pero también con mayor incertidumbre. Se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, cuyo resultado es incierto, en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos. Este “regionalismo disperso” debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización.

Este balance no debiera conducir a la errónea conclusión de que el regionalismo abierto no ha contribuido al progreso de la integración o el desarrollo económico y social de la región. El acceso a los mercados regionales, en términos de liberalización comercial y aumento del comercio intrarregional, y el desarrollo incipiente de cadenas productivas y de servicios regionales son activos muy importantes, que han de ser preservados. Más bien, de lo que se trataría de es de partir de esos resultados en materia comercial, para ampliar el alcance de las estrategias de integración. En un balance de CEPAL se señala: *“Es clave fortalecer la integración regional, sobre todo si se tiene en cuenta que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, beneficia en mayor medida a las pequeñas y medianas empresas y trae aparejado más valor agregado que el comercio dirigido al resto del mundo. Asimismo, el marco regional permitiría impulsar las incipientes cadenas regionales de producción y compartir y potenciar el proceso de innovación. Para tal fin es necesario ampliar los esquemas de integración existentes y abarcar nuevas áreas (como los servicios, las compras gubernamentales, la infraestructura y las investigaciones en áreas específicas), mejorar el marco institucional estableciendo reglas claras e implantar mecanismos más amplios de integración regional, en un marco de reconocimiento de las asimetrías y del establecimiento de mecanismos de compensación a favor de los países de menor desarrollo relativo. Además, la integración de las economías regionales permite negociar mejor en un escenario internacional que se caracteriza por la existencia de barreras de todo tipo al comercio de productos agrícolas, que incluyen el escalonamiento arancelario en los países desarrollados y en las nuevas economías emergentes de Asia”* (CEPAL, 2008: 325).

El cambio de ciclo político, y las diferencias ideológicas que se observan en la región desde mediados de 2000 han tenido visibles efectos en el regionalismo latinoamericano, dando lugar a importantes diferencias respecto a las opciones de inserción internacional: algunos países mantienen vigentes las estrategias del “regionalismo abierto” y optan por estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional, más flexibles, basadas en acuerdos bilaterales de libre comercio “sur-norte” y una mayor orientación hacia Asia y hacia el espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos. Esta estrategia es muy evidente en algunos países sudamericanos —en particular Chile, Colombia y Perú—, que tratan de fortalecer sus relaciones económica con Estados Unidos y Asia (Fairlie 2007, Valladao 2007, Tussie 2008), como se observa en la llamada “iniciativa del arco Pacífico” (Briceño 2010). Como se ha indicado, estas estrategias, son incompatibles con uniones aduaneras y con los marcos de integración “sur-sur” clásicos y son un factor importante, por ejemplo, para explicar la crisis de la integración andina.

Otros países, por el contrario, han optado por mantener los esquemas de integración vigentes —es el caso de Mercosur y la integración centroamericana—, mantienen como objetivo la unión aduanera, y

aunque también buscan acuerdos con actores externos, lo hacen desde esos grupos regionales, y no de manera bilateral.

Partiendo de ese enfoque de la integración, en Sudamérica se observa una reinterpretación del regionalismo que podría caracterizarse como “postliberal” por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Motta y Ríos 2007, Sanahuja 2010). El regionalismo postliberal y en particular la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) parece erigirse como el más reciente intento de articular un espacio económico y político regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que han animado las estrategias de integración regional de América Latina desde sus orígenes.

El regionalismo post-liberal se ha desplegado a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Lo más significativo, en este caso, es una redefinición en clave suramericana del tradicional unionismo latinoamericano. Tanto UNASUR como ALBA-TCP expresan una determinada lectura del regionalismo “anti” o “post” liberal, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término: ni pretenden ni logran responder a la tradicional taxonomía de la integración económica “a la Bela Balassa”. Como marcos de cooperación intergubernamental, tampoco suponen atribución de competencias soberanas a órganos comunes⁵².

A pesar de tener importantes diferencias en su diseño y objetivos, tanto ALBA-TCP como UNASUR expresan el “retorno de la política” a las relaciones exteriores y las estrategias de desarrollo, con una menor atención a la agenda comercial. Ello no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil. En ese contexto, se buscan fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de estos procesos regionales.

También expresan el retorno de la “agenda de desarrollo”, en el marco de las agendas económicas del “post-consenso de Washington”, con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial. Retorno, también, del Estado al desarrollo económico y social y las relaciones exteriores, a través de un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior. Por todo ello, la búsqueda de autonomía —frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior— constituye un objetivo expreso del “regionalismo post-liberal”.

El marcado contenido político del “regionalismo post-liberal” es también visible en la propuesta de creación del “Consejo de Defensa Sudamericano” (CDS), así como el destacado papel que ha tenido UNASUR en la gestión de crisis, ocupando un espacio que anteriormente era privativo de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Sanahuja 2011b). Esa actuación fue especialmente ágil y efectiva en la prevención del conflicto y el riesgo de ruptura del Estado boliviano en 2008. UNASUR también ha tenido un papel relevante en la resolución de las diferencias entre Venezuela y Colombia, y las discusiones sobre las bases estadounidenses en Colombia supuso un reconocimiento de las dimensiones regionales de esa cuestión y ha contribuido a decisiones relevantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. Tras la asonada policial de 2010 en Ecuador, UNASUR se

⁵² Sobre ALBA-TCP, véanse los trabajos contenidos en Altmann 2011. Sobre UNASUR, véase Cienfuegos y Sanahuja 2010, y Sanahuja 2011.

ha dotado de una cláusula democrática y un mecanismo de sanciones. Finalmente, esa búsqueda de autonomía respecto de la OEA también se observa en la creación de un Consejo Electoral de UNASUR en agosto de 2011, y operativo ya en las elecciones judiciales en Bolivia en octubre de ese año.

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del “Consenso de Washington”, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el “regionalismo abierto” y con grupos como el Mercosur y la CAN. Por ello, la integración regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese “Estado desarrollista”. Esta visión crítica ha alentado, por un lado, discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía. Las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que coexiste con el regionalismo post-liberal plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos.

Como instrumento al servicio de ese Estado Desarrollista, el regionalismo se percibe como un instrumento eminentemente “defensivo” frente a la globalización, y no como herramienta para gestionarla, o mejorar su gobernanza. Ese regionalismo o multilateralismo “defensivo” se observaría en las decisiones adoptadas por UNASUR en agosto de 2011, en particular la creación del Consejo de Economía y Finanzas, el reforzamiento de sistemas de compensación de pagos en el comercio intrarregional para reducir el uso de divisas, y una mayor cooperación entre los bancos centrales y las reservas de divisas de la región, a través de un nuevo fondo de contingencia frente a crisis de balanzas de pagos, y/o el reforzamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), lo que requeriría también de una ampliación de su membresía⁵³. Con ellos se pretendía, según la expresión adoptada por la propia UNASUR, “blindar” a la región frente al riesgo de “doble recesión” de los países avanzados, y de su posible contagio a las economías asiáticas importadoras de materias primas originarias de América Latina.

Tanto ALBA-TCP como UNASUR dan más peso, como se indicó, a la agenda “positiva” de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad. También se observa una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.

Ello comporta una mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos, al tiempo que un mayor énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedad en ese campo⁵⁴.

De ahí que uno de los rasgos característicos del regionalismo post-liberal sea el desarrollo de políticas sectoriales de alcance regional en los campos citados. La energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de creciente preocupación por la seguridad energética. En este campo existe una evidente complementariedad entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un “cuello de botella” para el crecimiento. Los costes de oportunidad de la “no-integración” en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los

⁵³ El FLAR fue creado en 1978 y está conformado por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁵⁴ Véanse los trabajos incluidos en Cienfuegos y Sanahuja 2010.

exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear. Es tal ese potencial que se ha llegado a afirmar que el petróleo y el gas sudamericano podrían tener el papel que tuvieron el carbón y el acero en la integración europea. Sin embargo, hasta ahora ese potencial no se ha realizado, y existe, más bien, el riesgo de que la energía sea una fuente de conflictos entre los países de la región (Bodemer 2010).

En materia de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) avanza, aunque a un ritmo lento. IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay— y cuyo comercio se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y los costes de transporte. No obstante, existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados: pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al proceso de “reprimarización” que se observa en el conjunto de Suramérica, que está siendo impulsado por la creciente demanda de Asia y la bonanza de los precios de las materias primas (Fernández 2010; Serbin 2010).

Finalmente, esa mayor cooperación sectorial se observa desde 2008 en ámbitos como el monetario y financiero, con la creación del Banco del Sur, que a mediados de 2011 aún no estaba operativo, o el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), adoptado por el ALBA-TCP. En el caso de UNASUR, la aparición de consejos sectoriales como el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el Consejo Energético Suramericano, el Consejo Suramericano de Salud (UNASUR-Salud), el Consejo de Educación, Ciencia, Cultura, Tecnología e Innovación (COSECCTI), y el ya mencionado Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, ilustran también el mayor énfasis en la cooperación sectorial que caracteriza a esta organización. Esa cooperación se ha extendido también a la cooperación a las operaciones de paz y la ayuda humanitaria y al desarrollo, en el caso de Haití, un país en el se ha producido una importante implicación tanto de los miembros de UNASUR como de la organización en su conjunto, en respaldo de la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), y de la reconstrucción del país tras el terremoto de enero de 2010.

Más allá de sus rasgos comunes como propuestas “post-liberales”, ALBA-TCP y UNASUR son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad. El ALBA-TCP no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto de integración viable debido a su marcada orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo “rentista petrolero” al conjunto de la región. Este solo ha logrado concretarse en el marco del acuerdo “Petrocaribe”, que da continuidad y amplía la tradicional cooperación en materia de energía que Venezuela ha mantenido con los países del Caribe y del istmo centroamericano. Ahora bien, el proyecto del ALBA-TCP ha tenido la capacidad de ampliar el debate sobre la integración y su relación con el desarrollo.

UNASUR parece alzarse como el proyecto más relevante en el espacio sudamericano, pero es también la expresión de dos importantes líneas de tensión que recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que existe entre el modelo de integración de Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción “norteamericana-pacífica”, que supone marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización comercial y la firma de tratados de libre comercio “sur-norte”, y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos (Sanahuja 2011b).

En segundo lugar, la tensión creciente entre el modelo del “regionalismo abierto” y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-DR y el Proyecto

Mesoamérica, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al “regionalismo post-liberal”.

¿Hay posibilidad de superar estas tensiones? En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauipe la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). En febrero de 2010, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, se llevó a cabo en la Riviera Maya la II Cumbre, denominada “de la unidad”. Estas cumbres han dado inicio al proceso de creación de la “Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños” (CELAC), cuyo naturaleza, alcance y contenido ha sido objeto de negociaciones a lo largo de 2011, siendo creada en la III Cumbre, celebrada en Caracas en diciembre de 2011.

Con la Declaración de Caracas, aprobada en esa Cumbre, la CELAC se configura como un instrumento de concertación de políticas y de cooperación sectorial en diversos ámbitos económicos, sociales, ambientales, y en los campos de ciencia y tecnología y de gestión de los riesgos de desastres desencadenados por causas naturales. Particular importancia tiene la concertación de políticas exteriores, con el objeto de realzar la presencia, voz e influencia de la región en las organizaciones internacionales y en otros foros multilaterales. En este sentido —y así se reconoce explícitamente en la Declaración de Caracas y en otros textos aprobados en la Cumbre— la CELAC recoge el acervo histórico del Grupo de Río, cuya actuación pretende dar continuidad con un mayor perfil político. Un hecho significativo es que, de manera expresa, se señala a la CELAC como el interlocutor regional de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, tanto en lo referido a las Cumbres birregionales, como al diálogo UE-Grupo de Río.

CELAC asume las funciones de gestión de crisis y de defensa de la democracia ante el riesgo de involución política que también ha desarrollado la OEA, dando así a la región mayores opciones de actuación. En este y otros ámbitos la CELAC se configura como instrumento para ampliar la autonomía de la región en sus relaciones internacionales y sus estrategias de desarrollo, pero no se ha planteado como un mecanismo alternativo a la Organización de Estados Americanos (OEA), pese a que algunos de sus impulsores quisieron presentarlo así. A través de una “declaración Especial sobre Defensa de la Democracia”, CELAC se dota de una cláusula democrática que incluye un mecanismo de consulta, y una gama de opciones de actuación que van desde la mediación, hasta la adopción de sanciones, incluyendo la suspensión de los derechos asociados a la participación de un Estado dentro de la CELAC.

A través de “Estatuto de Procedimiento” de la CELAC, aprobado también en la Cumbre de Caracas, este mecanismo se dota de los siguientes órganos de gobierno: el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores; la Presidencia pro-témpore, y una *Troika* integrada por la Presidencia en ejercicio, la precedente, y la posterior. Se trata, en cualquier caso, de un mecanismo de concertación y cooperación no institucionalizado, de alcance eminentemente político, y que en un marcado contraste con la OEA, ni tiene un Tratado constitutivo ni constituye una organización internacional, lo que de nuevo expresa la preferencia de la región por un regionalismo “ligero” con un reducido nivel de institucionalización.

Es prematuro valorar el alcance de este proceso, que puede ser un “Grupo de Río ampliado” y centrarse en la concertación de posiciones en política exterior, o constituirse en un marco de coordinación de políticas más amplio, que supere las divisiones que se han ido gestando entre los espacios norte y suramericano. En cualquier caso, es visible su naturaleza eminentemente política. Representa, en muchos aspectos, un retorno de México a los asuntos regionales, y por parte de Brasil, un intento de reconstruir un regionalismo latinoamericano y del Caribe que incorpore los distintos agrupamientos subregionales, más allá del espacio suramericano de UNASUR. (Costa Vaz 2010; Rojas Aravena 2011a, 2011b).

3.6 Hacia una agenda renovada de apoyo a la integración y el regionalismo: conclusiones y propuestas

Si a los Acuerdos que se han firmado en la Cumbre de Madrid se suman los ya en vigor con México y Chile, la negociación con Mercosur —incluyendo, en su momento, a Venezuela—, y se retoman las negociaciones con Ecuador y Bolivia, se habría materializado una “red” de acuerdos de asociación que cubriría toda la región, y con ello, sería realidad el objetivo trazado por la UE hace más de una década⁵⁵. Por todo ello, puede concluirse que uno de los más significativos resultados de la Cumbre ha sido la reafirmación del interregionalismo y del apoyo a la integración regional. De esta forma, la UE respalda indirectamente las políticas que se han ido promoviendo desde la propia región para tratar de construir nuevos consensos regionales.

Esa apuesta por la integración y la cohesión social ha tratado de adaptarse a las diversas opciones de inserción internacional que hoy persiguen los países de la región, sean las estrategias flexibles que persiguen algunos de ellos, a través de acuerdos de libre comercio bilateral o de la llamada “iniciativa del arco Pacífico”, el mantenimiento de esquemas como Mercosur y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), o la reinterpretación “post-liberal” del regionalismo que se observa en Sudamérica, en particular en el caso de UNASUR. La UE, sin embargo, no mantiene un diálogo específico con esta organización —sí con uno de sus miembros, Brasil, a través de una “asociación estratégica” bilateral—, y las posibilidades de que ese diálogo pueda darse pueden verse condicionadas por los objetivos de autonomía regional que UNASUR persigue de manera explícita.

Como se ha señalado en secciones anteriores, la estrategia de apoyo a la integración y el regionalismo ha descansado básicamente en dos grandes instrumentos: la firma de Acuerdos de Asociación de carácter interregional, como “incentivo” a la profundización de la integración de cada grupo subregional; y los programas de cooperación basados en asistencia financiera y técnica para el fortalecimiento institucional y el desarrollo de políticas comunes. El examen sucinto de las negociaciones entre la UE y los distintos grupos subregionales presentado *supra* revelaría que esos Acuerdos de Asociación son, en efecto, un poderoso incentivo para la integración, pero éste se debilita en la medida que la UE enfrenta dificultades para llevarlos a buen puerto en ámbitos como la política comercial y/o agrícola, y los ya conocidos problemas de (in)coherencia de políticas que existen entre esas políticas, la política de desarrollo, y los compromisos que se puedan haber asumido en el diálogo político birregional. Sin embargo, los límites del poder de la UE como “federador externo” los definiría también el alcance del compromiso con la integración de cada subregión, en el marco de sus respectivas estrategias de inserción internacional, y el papel que dentro de ellas tengan los acuerdos “sur-norte” con actores externos, como Estados Unidos, o la propia UE, que cuando opta por la vía bilateral deja de ser un promotor, y se torna un obstáculo para la integración, como ha ocurrido en el caso andino, y pudiera ocurrir en el de Mercosur, si fracasa la negociación interregional con ese grupo y se opta por una vía bilateral.

Respecto a los programas de cooperación regional, su impacto y alcance han estado condicionados, en primer lugar, por el escaso apoyo económico de la cooperación comunitaria a la integración regional, en términos relativos. En segundo lugar, han estado condicionados por el enfoque de la UE, muy centrado en el fortalecimiento institucional, en políticas comunes, y en metas de integración económica

⁵⁵ En tal caso, sólo Cuba quedaría al margen de esa red de acuerdos de asociación, pero hay que recordar que la voluntad expresada por la UE es que Cuba se incorpore al acuerdo de partenariado económico UE-Caribe, ya firmado, si ese país da los pasos necesarios para su democratización.

como las uniones aduaneras, pero estos, en un marco de “regionalismo abierto”, han tenido poca importancia. En suma, la propia UE tuvo que situar sus programas en marcos institucionales débiles, que no siempre han tenido el respaldo efectivo de sus propios Estados miembro, y hubo de supeditarlos a las dilaciones o incluso al abandono de los objetivos de integración económica en cada grupo regional, como revelaría el caso andino. Sin embargo, mayor significación parece haber tenido el apoyo europeo a dinámicas de regionalización, a través de redes birregionales, que sin embargo se han limitado al ámbito regional y no al subregional.

¿Qué enseñanzas pueden extraerse del análisis realizado en estas páginas sobre la política de apoyo de la UE al regionalismo y la integración regional? De manera sucinta, cabría señalar las siguientes:

- *El papel clave de la integración en la estrategia regional de la UE:* el apoyo al regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave de la agenda de desarrollo de los países de renta media de América Latina y el Caribe, por su contribución potencial y efectiva al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Como se ha indicado, es además una singularidad de las instituciones comunitarias respecto de la cooperación de los Estados miembros, o de organismos multilaterales, por lo que constituye un ámbito de actuación natural de dichas instituciones en el marco de una mejor división del trabajo entre los distintos donantes de ayuda.

- *Hacia una estrategia renovada de apoyo a la “integración positiva” y las políticas comunes:* como socio externo la UE no debiera limitarse a la estrategia “clásica” de apoyo a las instituciones formales y a las políticas de liberalización del “regionalismo abierto”, asumiendo una estrategia de ampliada apoyo a la integración y el regionalismo, no supeditada a la evolución de los compromisos comerciales. La integración regional puede tener un papel clave impulsando las políticas para mejorar la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso asegurado a los mercados externos. Entre estas políticas —a menudo contempladas en las llamadas “agendas complementarias” a los acuerdos de libre comercio—, destacan la mejora de las infraestructuras y, especialmente, las mejoras de la productividad mediante la incorporación de conocimiento y la mejora de la educación y la investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). De esta manera, se contribuye a romper el “círculo vicioso” que afecta a la región, caracterizada su especialización exportadora en productos intensivos en recursos naturales y empleos de baja calidad, y sus bajas cargas fiscales. Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, limitada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), esta agenda proporcionaría una nueva racionalidad para la cooperación de la UE con América Latina, dadas sus características específicas como región de renta media, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda. Como se indicó, la creación de UNASUR en 2008 y, en particular, la aparición de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) en el año 2012 abriría nuevas posibilidades de cooperación “de región a región” por parte de la UE, en la medida que esas organizaciones se consoliden y se den a sí mismas competencias e instrumentos para una cooperación regional más intensa o para llevar a cabo políticas comunes.

▪ *La relevancia de las políticas sectoriales de energía e infraestructura:* en estos ámbitos, la cooperación con iniciativas suramericanas es un componente importante de la nueva agenda de la integración y responde a intereses compartidos, ya que hace frente a uno de los “cuellos de botella” del desarrollo latinoamericano, contribuye a asegurar fuentes diversificadas de abastecimiento para la UE, puede evitar disputas bilaterales que añaden inestabilidad al área, y respaldar las inversiones europeas y las transferencias de tecnología en ese sector.

▪ *Mayor cooperación en ciencia y tecnología:* En particular, se requiere una mayor cooperación en ciencia y tecnología a través de programas que favorezcan tanto la generación de capacidades endógenas, como la transferencia de tecnología del exterior.

- *Mayor énfasis en la promoción de dinámicas de “regionalización”:* en particular, la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales transnacionales; las redes regionales de ciudades; y los procesos de regionalización “desde abajo”, mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso de integración.
- *Apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías regionales:* Como se ha indicado, en esa estrategia tendrían particular importancia el apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías y de apoyo a la transformación productiva.. En particular, puede ser muy oportuno que la UE proporcione apoyo financiero y/o institucional a los instrumentos y fondos establecidos o que puedan establecer los distintos grupos subregionales para hacer frente a esas asimetrías, como el Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) o el que pudiera crearse en el marco de la unión aduanera centroamericana.
- *Movilización de recursos adicionales:* esa estrategia se podrá promover mejor si la UE se implica con más recursos. Aunque la Comisión no cuenta con fondos suficientes para abordar acciones en el campo de la infraestructura o la energía, por ser muy costosas, la UE puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), más allá del criterio de interés mutuo previsto en el nuevo mandato para el periodo 2007-2013, en colaboración con bancos de la integración como la CAF o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La puesta en marcha por la Comisión del nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL/MIAL), anunciado en la Cumbre de Madrid de 2010, constituye, en este sentido, una importante novedad. Este instrumento, que sería inicialmente de pequeña cuantía, puede actuar como catalizador de otras inversiones en infraestructura de energía y de comunicaciones de otros bancos y entidades públicas y privadas⁵⁶.
- *El papel clave de los Acuerdos de Asociación:* En este ámbito, una política de cooperación al desarrollo específicamente adaptada a los países de renta media de América Latina no debiera limitarse a la ayuda “clásica”, complementándose con estrategias de apertura comercial bien planteadas, a través de acuerdos —sea la integración regional sur-sur o los acuerdos sur-norte— que aseguren el acceso a mercados externos, alienten la inversión externa, e incentiven la innovación y la competitividad. Empero, es también importante que esos acuerdos —en particular, los acuerdos de asociación de la UE— reconozcan y mitiguen las asimetrías, y dejen espacio para las políticas activas para atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial si se trata de acuerdos sur-norte. En este contexto, los instrumentos de cooperación en apoyo del comercio —*aid for trade*— pueden tener un papel relevante.
- *Una agenda de diálogo político ampliado:* también es preciso ampliar la agenda de la cooperación y el diálogo político, para adaptarla a la que se está abordando en la UE y en los diferentes grupos regionales latinoamericanos, incluyendo los vínculos entre el regionalismo y la gobernanza

⁵⁶ Inspirada en la facilidad de Inversión de Vecindad, de 2007, en 2010 se lanzó la Facilidad de Inversión en América Latina (MIAL), para fomentar inversiones que mejoren la competitividad internacional de la región. MIAL es un mecanismo financiero que combina contribuciones no reembolsables de la Comisión Europea y de otros donantes, incluyendo instituciones financieras multilaterales, cuya finalidad es movilizar financiación adicional para llevar a cabo inversiones esenciales que sin el apoyo de MIAL no podrían ser financiados en el mercado o por las instituciones financieras de desarrollo. Los tres objetivos estratégicos de MIAL son la mejora de la interconectividad a través de infraestructuras energéticas y de transporte; la protección del medio ambiente y la mitigación y adaptación al cambio climático; y la mejora de la infraestructura de servicios sociales y el apoyo a las PYME. MIAL puede financiar acciones de preinversión; asistencia técnica; garantías de préstamos y operaciones de capital-riesgo. Se ha previsto una aportación de la Comisión Europea de 125 millones de euros durante el período 2009-2013.

democrática, la seguridad regional y la prevención de conflictos. Para ello, la UE puede promover diálogos especializados entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, y alentar la implicación de las instituciones regionales en las crisis políticas de la región mediante un proceso de consultas más amplio con el Consejo de la UE, en el marco de la PESC. A tal efecto, son particularmente relevantes iniciativas como la Asamblea Parlamentaria Unión Europea-América Latina (Asamblea Eurolat), constituida en 2006, así como sus propuestas para la cooperación birregional en materias como las migraciones, la gestión de crisis, paz, seguridad y defensa, las relaciones comerciales y la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible.

3.7 Comentarios

by Francisco Rojas Aravena

El trabajo explica tanto la dinámica de las relaciones, como los marcos conceptuales de las mismas. Me referiré específicamente a algunos aspectos que pueden ser debatibles o que sería importante matizar, en algunos casos de carácter más específico, y otras que se refieren al contexto más general.

1. Se describe muy bien el cambio de ciclo en el regionalismo latinoamericano, sin embargo en la primera parte, más bien en ningún lado del texto se hace referencia a los grandes cambios en la Unión Europea. A sus cambios institucionales, en especial el Tratado de Lisboa. Estimo que sería conveniente incluir por lo menos algunas referencias de orden general para referir estos cambios de manera “comparada” con algunos cambios en nuestra región.

2. En la primera sección referida a la identidad, los valores y los intereses sería importante efectuar una referencia al rol de la cultura. A lo ibérico y lo latino en las relaciones con la UE y de qué manera esto cambia con la ampliación de la Unión Europea hacia los Urales. Los temas culturales adquieren cada vez más gravitación.

3. Si es un texto solicitado por el Parlamento es importante abrir una excepción a las dificultades de vínculo institucional e incluso no formal entre Parlamento Europeo y los Parlamentarios en general de la región.

4. Ligado al punto segundo quizás vale la pena poner al menos un párrafo sobre las Cumbres Iberoamericanas y el rol de la SEGIB —como secretaría— como un aspecto clave en este proceso.

5. Me pareció muy interesante la visión del texto sobre cómo del regionalismo abierto se ha pasado al regionalismo selectivo, al regionalismo ligero y al regionalismo disperso. Valdría la pena conceptualizar y describir aún más esta visión que se aporta. Cabe destacar que desde América Latina, en especial desde la CEPAL, aún se sigue destacando al regionalismo abierto como el marco orientador de estos procesos.

6. Mi sugerencia a partir del análisis que se hace de las distintas estrategias regionales (RSP) es que sería más claro el que se pudiera hacer un cuadro que considerara los siguientes elementos: Región-Estrategia-Continuidad o cambio.

7. En lo que se destaca como el regionalismo pos-neoliberal y el rol de UNASUR como “competitivo” o como un espacio privativo de la OEA tengo mis dudas. Tengo la impresión que más que competir con la OEA lo que está pasando es que este es un reemplazo del rol que jugó el grupo de Contadora. O el que se pretende que cumpla la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Sobre

pueden consultarse algunos trabajos recientes⁵⁷. De alguna manera creo que son mucho más competitivos UNASUR con la CELAC y también las Cumbres Iberoamericanas con la CELAC.

8. En el caso del ALBA vale la pena destacar con mayor fuerza el rol del petróleo. Y esto no es algo privativo de Chávez, pues siempre ha sido un instrumento preferente de la política exterior venezolana. También lo fue con Carlos Andrés Pérez. De igual forma el ALBA no es “competitiva” con UNASUR, aunque los países con mayor peso en el ALBA sean suramericanos. El ALBA, con los países que la conforman, tiene la pretensión de tener alcance regional para el conjunto de América Latina, con énfasis en el Caribe.

9. En el caso de UNASUR el referente esencial lo constituye el espacio político más que el económico. La reafirmación política con el liderazgo de Brasil hace que se miren opciones distintas a la estadounidense, que no es opción económica para América Latina. Incluso el ex - Presidente Lula ha señalado que no entiende por qué los empresarios mexicanos le temen a los empresarios brasileños y al comercio e inversión bilateral, y no le temen a los estadounidenses, y que es mucho más lo que ganarían ambos con un diálogo y cooperación más efectiva

10. En ese marco se ha adoptado como un elemento importante la Cláusula Democrática. Se busca que esta cláusula también se incorpore en la CELAC. Así lo señalan los Presidentes de Costa Rica y México en su declaración conjunta de 2011.

11. Es necesario destacar que la Unión Europea no es un “actor unitario racional” y por lo tanto se producen distintos tipos de políticas. El futuro cercano muestra obstáculos importantes en la relación birregional, como expresión de cambios en el sistema global que generan escenarios complejos. En particular, los cambios en el mundo árabe y en el Magreb afectan los diseños de política exterior europea en relación con América Latina, la cual aún baja más en las prioridades europeas.

12. En el contexto de los cambios globales para América Latina, China emerge como un actor de la mayor significación por el impacto en el comercio con nuestra región. Estados Unidos tiene cada vez menor peso y menor incidencia en la región. Los vínculos Unión Europea América Latina se han debilitado.

13. Un aspecto central, como lo señaló la Cumbre de Madrid, es el Diálogo Político Global. Éste debe construirse y focalizarse por medio de la Diplomacia de Cumbres. En este sentido es esencial concordar que bienes públicos globales se quieren promover, consolidar, impulsar, reformar o desarrollar.

14. Dada las formas que adopta el proceso de integración birregional y el proceso de integración en América Latina es necesario señalar de manera más clara cuál es la visión revisada sobre la Integración —si es que existe— de ambas regiones.

15. Las sugerencias que se señalan en las últimas páginas de las enseñanzas me parece que apuntan a los temas centrales. Quizás se podría puntualizar que la relevancia de la cuestión de la energía se expresa quizás hoy con más fuerza, y ya con mucho camino avanzado en el Proyecto Mesoamérica en Centroamérica.

16. Un tema relevante para América Latina y que es importante en la dinámica de su vínculo con Europa es el tema de las migraciones y el trato a los migrantes, en particular las políticas del retorno.

⁵⁷ Véase Rojas Aravena 2011a, y Legler y Santa-Cruz 2011.

17. De igual forma es esencial la mirada que ambas regiones le dan a la reforma de las instituciones globales. Naciones Unidas y en particular al FMI y Banco Mundial. La crisis financiera está teniendo un impacto muy grande precisamente en lo que era el mundo desarrollado y son los países emergentes los que hoy día tienen el mayor crecimiento, entre ellos los latinoamericanos.

18. En definitiva, la agenda de diálogo político ampliado es fundamental para que se introduzcan los aspectos primordiales referidos a las visiones compartidas, valores comunes y sentido de identidad similar. Sin embargo para poder avanzar es esencial generar una agenda priorizada que aborde temas esenciales y que estos puedan tener el soporte y la legitimidad del Parlamento Europeo y de sus contrapartes en esta región.

19. Los espacios para la integración bilateral ya han sido abiertos, y no deberían ser vistos como contradictorios con esta arquitectura flexible de vínculos globales, con acuerdos que no se cumplen pero con posibilidades de acercamiento bilateral.

20. La crisis global y los cambios en el sistema internacional posiblemente conllevarán a un cambio significativo de los montos de cooperación para el desarrollo que la UE entrega hacia América Latina. Este es un tema que deberá ser enfrentado de manera transparente para encontrar nuevas fórmulas que posibiliten desarrollar una agenda para el desarrollo y la gobernabilidad democrática entre ambas regiones.

by Lorena Ruano

La estrategia bi-regional de la UE: evaluación y perspectivas actuales

La segunda ola de integración regional en América Latina fue la que produjo acuerdos más similares a la UE, la cual decidió que daría prioridad a fomentar los esfuerzos de integración de la zona, particularmente el apoyo técnico en la creación de uniones aduaneras. Como bien explica Sanahuja, se escogió como instrumento prioritario la negociación de Acuerdos de Asociación con los principales grupos de la región, emanados de esta segunda ola de regionalismo. El incentivo que la UE puso a los AIR latinoamericanos era sumamente atractivo, pues consistía en darles acceso al Mercado Único a cambio de que se integraran entre sí. Esta idea también fue apoyada por Brasil, que buscaba que el MERCOSUR negociara como bloque, tanto con la UE, como en el seno del ALCA.

El gran problema con esta estrategia europea, desde mi punto de vista, era que se basó en una premisa tan optimista como falsa, especialmente en relación con el MERCOSUR: que la UE estaría dispuesta a abrir y liberalizar su mercado agrícola a la feroz competencia de gigantes como Brasil o Argentina. En realidad, la mayoría de los miembros de la UE nunca ha estado a favor de una reforma de la Política Rural de la UE de ese tamaño. Por tanto, el principal incentivo para que ese papel de “federador externo” surtiera efecto nunca fue del todo real. Conforme fue quedando claro que el incentivo de dar acceso al Mercado Único en el sector agrícola europeo no era creíble, la negociación fue perdiendo fuerza con el tiempo, hasta que se condicionó a la conclusión de las negociaciones multilaterales en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo cual las pospuso *de facto* a las calendas griegas. Mientras, en cambio, avanzaron las de México y Chile, países que no representaban una amenaza seria a las agriculturas europeas.⁵⁸ Por su parte, la conclusión del Acuerdo de Asociación entre la UE y

⁵⁸ México exporta pocos productos agrícolas, los cuales son mayoritariamente tropicales y no generan competencia directa a los productores europeos. Chile se ha centrado en el sector de frutas y verduras, en el cual no existe tanta protección y hay lugar para incrementar la oferta sin afectar a los productores europeos.

Centroamérica en 2010, se hizo posible, en gran medida, gracias a que la OMC dejó claro a partir de 2008 que, tanto el régimen de bananas de la UE, como su esquema de cooperación con las ex colonias de África, el Caribe y el Pacífico (Acuerdo de Cotonú-ACP) eran ilegales.⁵⁹ El vencimiento de estos dos instrumentos internacionales europeos (no por decisión de la UE, si no por imposición externa) facilitó enormemente la conclusión del acuerdo UE-Centroamérica, pues quitó de en medio dos de los más grandes escollos a que se había enfrentado.

Otro problema de esta estrategia, muy bien explicado por Sanahuja, ha sido la falta de coordinación al interior de algunos de estos AIR latinoamericanos, así como la incapacidad de sus instituciones de contrarrestar las medidas unilaterales adoptadas por sus miembros al estallar las crisis. Esto fue patente cuando, a partir de 1999 el MERCOSUR se vio sacudido y, diría yo, irremediabilmente dañado, por las crisis en Brasil y Argentina.⁶⁰ Desde entonces, Brasil ha despegado como una de las economías emergentes más dinámicas del planeta (jalado por China), y el MERCOSUR puede incluso llegar a convertirse en un estorbo para su nueva estrategia que incluye la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales, como la que está llevando a cabo con México desde 2010 (cf. Sanahuja).

En resumen, si uno ve los resultados de esa estrategia bi-regional, lo que emerge es una imagen de fracaso relativo: un *muy reciente* acuerdo bi-regional (con Centroamérica) y una serie de acuerdos bilaterales con países individuales (México, Chile, Colombia y Perú). Se tiene además una "asociación estratégica", que es un diálogo político institucionalizado *bilateral*, con los dos países más grandes de la región, México y Brasil.

La debilidad de los AIR en América Latina

Si bien es cierto que, como señala Sanahuja, una de las razones detrás del relativo fracaso de estos dos AIR ha sido la debilidad de sus instituciones, particularmente la falta de supranacionalidad,⁶¹ me parece que dicho argumento se ha exagerado un poco, lo cual ha ocultado otros problemas más acuciosos. Esta idea se basa en una visión eurocéntrica de lo que significa la integración regional: se asume que son necesarios altos grados de institucionalización y supranacionalidad. Este enfoque enfatiza los temas "estructurales" de diseño institucional de los AIRs. Sin embargo, una visión más amplia de integración regional comparada, ofrece elementos adicionales para el análisis. En Asia, por ejemplo, la región económicamente más dinámica del planeta, la institucionalización a nivel regional es realmente mínima, y la integración económica regional se ha basado más bien en la articulación de cadenas de producción transnacionales (con mucho comercio intra-firma), sobre todo en ciertos sectores clave.⁶² La interdependencia de las economías asiáticas sobrevivió a la crisis de 1997, a pesar de contar con mecanismos de cooperación intergubernamentales verdaderamente escuetos, porque, independientemente de las acciones estatales y la estructura institucional de la región, *los actores económicos tenían interés en mantenerla*.

⁵⁹ "The sun sets in Cotonou" y "Replacing the Cotonou agreement", *The Economist*, 03/01/2008; "Trade Winds: Finally, a deal with Europe", *The Economist*, 16/10/2008.

⁶¹ Sanahuja no es el único en hacer este argumento. Véase también por ejemplo, Roberto Bouzas, y José María Fanelli, *MERCOSUR: integración y crecimiento*. Buenos Aires: Fundación OSDE; Grupo Editor Altamira, 2002. Lía Valls Pereira, "Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution, and Challenges," en Riordan Roett (ed), *MERCOSUR: Regional Integration, World Markets*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1999, pp. 7-23.

⁶² La integración económica entre los miembros del TLCAN también ha sido similar: empujada por un fuerte comercio intra-firmas en el sector automotor y con grado de institucionalización mínimo.

La comparación con Asia revela que la debilidad de los AIR en América Latina, además de deberse a un problema de “estructura” institucional, como sugiere el ejemplo europeo, se debe también a que muchos “agentes” económicos simplemente no ven en el intercambio con la región la piedra angular de su desarrollo. Muy al contrario, desde la crisis del Real de 1999, se han concentrado en dos estrategias que van en contra de la integración regional: han buscado la protección de sus gobiernos y/o comerciar con socios extra-regionales, ya sea Estados Unidos o, más recientemente, China.⁶³ Por esta razón, la construcción de uniones aduaneras en los AIR de América Latina nunca fue muy sólida, pues no venía apoyada “desde abajo” por los actores económicos, y éste fue un problema que afectó a la estrategia de la UE. Incluso en Centroamérica, único AIR con el que la estrategia bi-regional de la UE ha sido exitosa, la unión aduanera sigue siendo débil, al excluir sectores tan fundamentales para las economías locales como el café, el azúcar y el alcohol.

Este punto es relevante porque invita a matizar algunas de las recomendaciones con las que concluye el excelente trabajo de Sanahuja. De acuerdo con estas observaciones, *resulta fundamental promover, como él menciona, las dinámicas de regionalización transfronterizas, a nivel de los actores, es decir “desde abajo”*. Esto ayudaría a dar un sustento más sólido a la integración regional en América Latina, a nivel social y económico. Dar más y mejores fondos a los programas horizontales y a las iniciativas transnacionales es una recomendación sumamente atinada. En cambio, me parece mucho menos claro que una estrategia renovada de apoyo a la “integración positiva”, a las “políticas comunes” y de “apoyo a las instituciones formales” tenga sentido fuera del caso Centroamericano, o de instrumentos muy específicos como el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR).

Así pues, en mi opinión, la visión de Sanahuja es un poco benevolente con los prospectos de integración en América Latina a futuro y, en consecuencia, con la estrategia europea de priorizar los Acuerdos de Asociación entre regiones, que yo veo como una política que ya llegó a su límite. No hay razones para creer que se concluya la negociación con MERCOSUR (cf. Sanahuja p. 5), ni en el futuro próximo, ni en el mediano plazo,⁶⁴ menos aún en el contexto de crisis económica que está viviendo la UE. Es más, el Mercosur está perdiendo importancia para sus miembros, particularmente para Brasil, país que ya se mueve por el mundo como potencia emergente global. Esto, a mi juicio, plantea la cuestión de si la UE debe continuar fortaleciendo sus instituciones, cuando los propios miembros están poniendo sus energías en otros proyectos como el UNASUR, que les ofrecen mayor “flexibilidad” y pocas ataduras. Por su parte, el Acuerdo de Asociación con la CAN ya ha quedado descartado, toda vez que se han iniciado negociaciones bilaterales con Perú y Colombia por separado.

En mi opinión, la UE debe cuidar y potenciar el único éxito de esta estrategia bi-regional, que ha sido el Acuerdo de Asociación con Centroamérica. Pero *ya no debe proseguirse la misma política con el resto de América Latina*. El modelo de integración regional en América Latina que inspiró la estrategia bi-regional de la UE a mitad de los años noventa ya quedó atrás. El modelo que lo ha reemplazado es mucho menos compatible con dicha estrategia. Sobre todo, es crucial diseñar una *nueva política diferenciada*, pues la región es muy grande y cada vez más diversa políticamente. Trabajar a partir de esa realidad puede rendir frutos más claros.

⁶³ Como se explicará más adelante, estos dos gigantes económicos han sido fuerzas centrípetas importantes.

⁶⁴ El día mismo en que se anunció en la cumbre de Madrid en mayo de 2010 que se “relanzaban” estas negociaciones, Francia advirtió en el Consejo de Ministros de Agricultura de la UE que bloquearía cualquier acuerdo que implicara una liberación de los sectores “sensibles”, i. e. productos ganaderos, cereales y soja. Véase “Diez países europeos encabezados por Francia protestan ante Bélgica por TLC con Mercosur”, *ABN*, 12 de Mayo de 2010.

La UE no está sola

El último punto que me gustaría señalar es que, curiosamente, los Acuerdos de Asociación de la UE con los países de la región han seguido a sus negociaciones de tratados de libre comercio (TLCs) con Estados Unidos. Hasta la fecha, los únicos países de América Latina que tienen Acuerdos de Asociación en vigor con la UE, son México y Chile, los cuales no están “integrados” en la región, si no que tienen TLCs con Estados Unidos (1994 y 2002 respectivamente). Le siguió Centroamérica después de la firma del CAFTA en 2004 (conocido por sus siglas en inglés: *Central America Free Trade Agreement*), lo cual, por cierto, fue un proceso “federador externo” contundente. Después, han venido Colombia y Perú, cuyos TLCs están concluidos, aunque el de Perú sigue pendiente de ratificación en el Congreso estadounidense.

Esta observación, aunque puede ser sorpresiva para algunos, tiene lógica: tener un TLC con Estados Unidos es una señal clara y contundente de compromiso con el libre comercio y una experiencia de negociación que ciertamente apuntalan las credenciales del país o grupo en cuestión ante la UE. Además, esos TLCs crean fuertes incentivos para los países latinoamericanos y para la UE de concluir sus propios acuerdos: los primeros, para diversificar su comercio exterior y, los segundos, para no perder cuota de mercado ante la competencia estadounidense. Así, hay un tercer factor detrás de la debilidad de los proyectos de integración regional en América Latina que Sanahuja no menciona, pero que es fundamental para entender el relativo fracaso de la estrategia bi-regional de la UE. Se trata de la fuerza centrípeta tan importante que representa Estados Unidos en la región (salvo para Centroamérica), especialmente tras el fracaso de las negociaciones del ALCA, que llevaron a cada país latinoamericano a tratar de garantizar individualmente su acceso al mercado estadounidense. La voracidad de la demanda China por materias primas de la región, se ha sumado recientemente a esta poderosa fuerza centrípeta, con la agravante de “desindustrializar” las exportaciones de la región, como bien señala Sanahuja.

En ese sentido, es crucial que la UE, al diseñar su política hacia América Latina, no sólo tome en cuenta el contexto regional y el propio, sino también lo que están haciendo estas otras potencias globales. Por tanto, aunque coincido con Sanahuja en que es altamente recomendable “movilizar recursos adicionales” para la región, lo estoy por razones distintas. No me parece que sea porque hay que apoyar el regionalismo *per se*. Más bien me parece que hay que hacer que la presencia de la cooperación europea no desaparezca ante la china y la estadounidense, sobre todo, teniendo en cuenta que, en este rubro, la UE es una potencia global que comparte muchos valores con la región.

También coincido con Sanahúja en que es preciso desligar la cooperación de los TLCs, pues algunos países de la región ya no los ven como un incentivo fuerte, y de los Objetivos del Milenio, que no se aplican a países de renta media como los Latinoamericanos. El objetivo debería ser, sobre todo, la creación de infraestructuras, tanto nacionales, como transfronterizas, pues el subcontinente requiere aun de fuertes inversiones en ese sector básico para que se puedan dar otros esquemas de promoción de la inclusión y la cohesión social.

by Ricardo Sennes

El documento trata, de manera directa y objetiva, cuestiones amplias y difíciles. Especialmente el encuadramiento inicial de la cuestión EU-AL a través del tema del regionalismo me parece excelente. Es importante destacar, como lo hace el autor, que la UE es la única fuente de cooperación pro-regionalismo de que disponemos.

La integración es, a mi criterio, aquella mediada fomentada por los estados, y regionalización es la densificación de las redes sociales, comerciales, comunicativas, culturales etc. sin la mediación y formalización por los estados. En este sentido quizás vale la pena mencionar que el proceso de densificación de las redes y de los enlaces regionales, están ocurriendo en la región de una manera bastante independiente de las acciones de los estados nacionales.

Creo que es importante mencionar que América Latina, antes de ser un espacio único de integración, es un espacio donde conviven varias dinámicas integracionistas distintas, regionales y subregionales, con temas distintos (comercio, inversión, tecnología, etc.), instituciones distintas, y profundidades distintas. Esa definición implica un desafío también para la EU, pues tiene que relacionarse con esos varios arreglos. Uds. comentan eso, pero no sé si dan el peso necesario a ese hecho, dado que impacta directamente la lógica de cooperación de la EU con la región.

Cabe mencionar que cada arreglo regional o subregional, refleja intereses distintos entre su solicitante, líderes y miembros. Por ejemplo, mientras México fomenta acuerdos latinoamericanos y redes bilaterales, Brasil fomenta arreglos sudamericanos, y Venezuela arreglos de convergencia política selectiva. No obstante (y descontado el hecho de que soy brasileño), diría que la directiva de la Comisión Europea de 2005 para la cooperación regional señala el camino correcto: prestar atención a la posibilidad de enfocar un diálogo político con la Unasur. Creo que esa entidad llega a ganar alguna relevancia, principalmente después de la “entrada” más efectiva de Colombia. Hoy la Unasur ganó un cierto peso sur-americano, y creo que puede llegar a consolidarse como referencia en algunos temas. Esa apuesta de la EU sería muy bien vista por Brasil, pero también por otros países de la región. Yo diría que sería mucho más aceptada que la cooperación con Mercosur y CAN.

Muy interesante es la caracterización de la política de cooperación de la EU como un “federador externo”. De hecho, esa estrategia tiene más sentido cuando viene acompañada de acuerdos económicos y comerciales, que, de hecho, avanzaban muy lentamente. Además del problema de las “dos velocidades” entre grupos distintos de países. Pero los resultados de esa estrategia se quedaron de hecho, visto por el lado de Brasil, muy cortos, generando fuertes desconfianzas sobre el interés real de los europeos en el tema (aunque las resistencias también han sido fuertes por parte de algunos grupos empresariales brasileños y argentinos).

Otro punto en que coincido con Uds. es el desequilibrio entre las expectativas creadas en las cumbres, la amplitud de la agenda bilateral e inter-regional (de comercio a temas de género y políticas sociales), vis a vis los recursos aplicados en tales programas. Los recursos anuales aplicados a todos esos programas e iniciativas son visiblemente pequeños (aproximadamente de US\$ 1 billón anual). Quizás cabe una proposición de conducción de esa agenda: priorizar un tema dentro de cada macro-agenda, por cual la cooperación con la EU se vuelve más efectiva y evidente para los players envueltos y para los determinantes políticos. Por ejemplo, en la agenda de cooperación regional se podría fijar la atención en el tema de integración en infraestructura o energía. En el tema de políticas sociales fijar la atención en educación.

Un punto para ser analizado, en relación a la efectividad de los programas de cooperación de la UE, es la posibilidad de fijar la atención en los instrumentos más efectivos de integración regional, por ejemplo, los bancos de fomento regionales (CAF, FLAR, o BID y BNDES o IIRSA), o en la acción de las comisiones y agencias de convergencia regulatoria (existentes en Unasur, Mercosur, y CAN). Avances en esos campos, independientemente de avances en temas comerciales e institucionales, pueden nuevamente generar resultados más amplios y palpables.

Yo no colocaría la ALBA al mismo nivel como la UNASUR, o realmente tendría dificultades de entender el papel de Venezuela como el del líder. Realmente creo que se trata de un “programa” y no de un proyecto. Es un programa en el sentido que es limitado en sus objetivos efectivos (cambio de solidaridad en algunos temas) y no tiene un carácter colectivo (es básicamente basado en concesiones de Venezuela sin contrapartidas de otros países). Yo tengo una visión más bien crítica (veo una relevancia política muy pequeña) del papel de Venezuela en la región, en particular de la ALBA.

Concuerdo también con su evaluación de que el papel de “integrador o federador regional” de la EU en América Latina es limitado. Creo incluso que tendrá que reducirse en los próximos años, y la EU se debe preparar para eso. Dos factores contribuirán a eso. Por un lado la pérdida relativa de la capacidad de influencia de la EU en la región, dada la crisis de Europa y su posibilidad de profundizar proyectos internacionales. Segundo, dado el enorme papel perturbador de China en la región, que básicamente juega contra la integración regional, no por ser su objetivo pero como consecuencia de sus acciones bilaterales con los países. Siendo así, una vez más creo que una opción para la UE sería mantener su línea tradicional de promotor del proceso de integración y convergencia regional, pero más enfocado en temas prioritarios de la agenda.

En sus conclusiones creo que Sanahuja propone nuevamente una agenda muy amplia, con el riesgo de malgastar recursos y energía en un ambiente de creciente fragilidad de la UE. Nuevamente, dentro de los puntos que Ud. propone, 3 o 4 son centrales para el interés de la UE y también para el de los países de la región: infraestructura, energía, educación e innovación. Debajo el paraguas de cooperación y diálogo político de la UE-América Latina, una agenda enfocada y efectiva en esos puntos podría generar resultados más concretos y efectivos.

by Andrés Serbin

El capítulo me pareció muy consistente y bien planteado, sobre todo para quien no conozca en detalle la relación entre la UE y América Latina y el Caribe, particularmente en lo referente al eventual tránsito del énfasis comercial y de cooperación de esta relación, a las nuevas dimensiones y desafíos políticos que emergen con la aparición de nuevas iniciativas de regionalismo en esta fase. Asimismo las recomendaciones finales me parece que reflejan muy bien el argumento y dan en la tecla en varios aspectos.

Para profundizar el análisis de la nueva etapa en las relaciones interregionales y de sus potencialidades, para bien o para mal, creo importante hacer algunos comentarios mas elaborados sobre el significado del impacto de la crisis financiera global y las dificultades consecuentes en términos del futuro de la integración europea y de sus eventuales secuelas en la relación con LAC. En particular, la creación de una nueva instancia en el marco de la UNASUR —el Consejo de Economía y Finanzas— para “blindar” a la región frente a esta crisis. Creo que esta dimensión va a tener un impacto sobre las relaciones interregionales a corto plazo, y tal vez valdría la pena abundar en su significación.

Un segundo comentario de fondo tiene que ver con la creación de la CELAC, que se menciona muy brevemente en el texto refiriéndose a algunos artículos sobre el tema. Creo que, en términos de la relación interregional puede tener, pese a su estado incipiente, un potencial importante de transformación de algunas de las articulaciones entre ambas regiones, no sólo políticas sino también económicas, particularmente con la incorporación de México y de Centroamérica al esquema regional. Pese a que hay muy poco escrito al respecto (aparte de lo que ha escrito Francisco Rojas Aravena), en tanto formalmente la CELAC se va a constituir en 2012, este es un tema que tal vez convendría introducir, así sea brevemente.

Estas dos "ausencias" pueden, sin embargo, poner en duda algunas afirmaciones sobre el "regionalismo ligero" y la debilidad institucional de los procesos en LAC, en tanto la construcción de una nueva arquitectura regional en América Latina sigue un ritmo distinto y algo anárquico si lo comparamos con la UE, pero avanza gradualmente. No sé si en este sentido, el "ad hocismo" actualmente imperante en la región no es parte de un estilo reactivo y necesario de construcción de consensos ante los obstáculos que impone la persistencia del nacionalismo y de la importancia asignada al interés y a la soberanía nacional. En este sentido, mi habitual escepticismo frente a los avances del regionalismo latinoamericano se ha ido mellando en función de algunos logros concretos en el plano político. En particular la UNASUR, pese a su corta existencia, ha logrado retomar la capacidad regional de prevenir y resolver conflictos por su propia cuenta, evidenciado en los casos de la tensión entre Venezuela-Colombia; la masacre de Pando, y el conflicto interno en Ecuador. En este marco, pecando tal vez de optimismo, no sé si no estamos en la antesala de un avance más importante en el plano financiero con la creación del Consejo de Economía y Finanzas, cuya evolución y resultados habrá que seguir de cerca.

También cabría señalar que los espacios para la participación de la sociedad civil en el denominado "regionalismo postliberal" son más retóricos que reales, y no se han creado vías institucionalizadas que aseguren el acceso real a la toma de decisiones.

Finalmente, hay algunos aspectos que tal vez requieran de una mayor elaboración, como el alcance real del papel de la UE como "federador externo" frente a factores de disgregación como los acuerdos sur-norte, de los que la propia UE es partícipe.

by Félix Peña

Creo que en forma creciente la región está siguiendo con atención la experiencia asiática de gobernabilidad regional, incluyendo su aproximación muy flexible a la integración económica, asentada en las redes productivas y en las conexiones empresarias. Se tiene la impresión de que, que en cierta forma, el "modelo asiático" presenta elementos más atractivos para ALC que el del "modelo europeo". En tal sentido, la región asiática en su conjunto -y no sólo la ASEAN con sus múltiples desdoblamientos-, sí puede considerarse una referencia externa para los requerimientos de gobernabilidad regional en ALC y, en particular, en Sudamérica.

Las dificultades para avanzar en las negociaciones UE-Mercosur requerirían, en mi opinión, un análisis más detenido en cuanto a los factores reales que, de un lado y del otro, estarían limitando los incentivos a concluir con un acuerdo bi-regional. En mi página Web encuentras varias notas en las que abordo el tema, además de hacerlo en algunos de los newsletter's de los últimos dos años.

Creo que merecería algún análisis la consideración que hacen Maihold y Malamud sobre una crisis "terminal" de los procesos de integración en AL. Tal opinión puede ser una resultante del concepto de integración que cada analista tiene en mente, o del modelo que explícita o implícitamente se toma en cuenta para analizar realidades complejas y muy dinámicas.

La referencia que la conclusión de acuerdos de asociación bi-regionales pudiera ser un incentivo poderoso para la integración regional, quizás ya no se corresponda con las realidades actuales. De hecho no se visualiza a la UE como excesivamente interesada en promover realmente los esquemas de integración existentes. El concepto mismo de "red de acuerdos" se aproxima más a lo que los propios EEUU han hecho en la región. Y el concepto y la agenda del "asociación estratégica" UE-Brasil, no parece muy funcional a la idea de fortalecer el Mercosur, en particular si se tiene en cuenta que muchos de los

temas de su agenda se corresponden con los explícitamente previstos en el Acuerdo Marco de Madrid que en teoría sigue plenamente vigente.

Creo, finalmente, que la preparación de la Cumbre de Santiago requeriría un gran esfuerzo de todos y en particular del PE de superar un "relato" sobre la asociación estratégica de las dos regiones que se correspondía con una realidad mundial que los hechos recientes está demostrando que ha cambiado profundamente y que seguirá cambiando más aún. ¿Está Bruselas interesada en promover un "aggiornamiento" de tal relato? Muchos tenemos dudas al respecto. El hecho que la Fundación EULAC parecería no concretarse -y si se ha concretado, pocos lo han notado- también puede ser tomado como un indicador del interés real predominante.

4 LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN SUR – SUR

by Bruno Ayllón

4.1 Las transformaciones globales y los países emergentes

La difusión del poder mundial y el ascenso de países emergentes constituyen dos de las principales transformaciones en las relaciones internacionales del principio de siglo XXI. Diferentes estimaciones afirman que los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otros emergentes concentrarán, en el año 2030, cerca del 60 % del PIB mundial (UN LDC IV /Ohrlls, 2011). Las proyecciones futuras señalan que el PIB de China sobrepasará al de Estados Unidos en el año 2025 y el de Brasil al de Japón en el 2050, momento en el que Rusia, México, Indonesia y Turquía se equiparán en cuanto a su peso económico a Alemania, Francia, Reino Unido e Italia (Milani, 2011). La "nueva geografía del crecimiento" viene marcada por la intensidad de los intercambios de todo tipo entre los países en desarrollo (relaciones "Sur-Sur"), representando un componente central en el proceso de cambio de creación y distribución de la riqueza (OCDE, 2010a).

Por otra parte, está en marcha un proceso progresivo de integración de estos países en los diferentes mecanismos y foros globales (G – 20) registrándose su mayor activismo en los debates sobre gobernanza económica, cambio climático, procesos de paz y estabilización post-conflicto, régimen nuclear, comercio o reforma de las instituciones financieras y políticas multilaterales. El hecho de que la Unión Europea (UE) haya establecido asociaciones estratégicas con China, India, Brasil, Rusia, México o Sudáfrica refleja la importancia otorgada a la relación con estas potencias emergentes.

Los avances económicos y sociales de los emergentes y de otros Países de Renta Media (PRM) han generado oportunidades para la ampliación de los volúmenes y modalidades de la cooperación. Algunas estimaciones sitúan sus aportaciones a la cooperación internacional para el desarrollo, en 2008, en unos 15.000 millones de dólares, un 9,5 % del total de los flujos registrados, constituyendo un recurso complementario de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En este panorama destacan China, Arabia Saudita y Venezuela (2.000 millones de dólares respectivamente), las agencias de países árabes (1.000 millones) e India (750 millones). Según la ONU, el 22 % de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se canaliza por vía multilateral y más del 90 % se ofrece en forma de ayuda programable vinculada a iniciativas de cooperación técnica. Es decir, el 75 % estaría destinado a la financiación de programas y proyectos, si bien crecería rápidamente la ayuda presupuestaria y humanitaria (DESA/ONU, 2010).

Por sectores, la cooperación de estos países se concentra preferentemente en el desarrollo productivo y de infraestructuras y en campos como la salud. Además, se dirige con frecuencia a sectores abandonados por los donantes tradicionales (agricultura, facilitación del comercio). Geográficamente,

se privilegia su ofrecimiento a países vecinos y su provisión en el marco de mecanismos de cooperación e integración regional y subregional, dado el mayor grado de interdependencia y los vínculos más estrechos entre sus miembros. Son pocos los países que tienen recursos y capacidad de proyectar su cooperación fuera del entorno próximo, a excepción de China, India y Brasil o algunos árabes, todos ellos muy activos en África.

Más allá de los indicadores habituales (PIB, extensión, población, comercio, inversiones, patentes, presencia global, etc.) que sitúan ilusoriamente a los emergentes y a los PRM como países que no necesitan cooperación, lo cierto es que siguen siendo muy sensibles a choques externos, presentan importantes fragilidades institucionales, concentran enormes bolsas de pobreza y son piezas clave para el suministro de bienes públicos regionales e internacionales. La mayoría califican como “países en desarrollo” y esta condición les habilita, en diferentes grados y medidas, como beneficiarios de AOD, en algunos casos con montos abultados, entre los 50 principales receptores desde 1970.

La puesta en marcha de dinámicos e innovadores programas de cooperación puede considerarse como manifestación del “soft power”⁶⁵ (NYE, 2010) de países como Brasil, México, India o Sudáfrica. Este componente blando de su proyección exterior, les permite ampliar su capacidad de persuasión y ganar adhesiones para sus intereses en otros países en desarrollo, a partir de un ejercicio de “atracción positiva” basado en tres fuentes principales: valores políticos, cultura y política exterior. La cooperación es uno de los instrumentos del “soft power”, muy relevante por su ventajosa relación coste/beneficio y por los rápidos retornos en forma de prestigio e influencia entre los países en desarrollo y a escala global. Desde esta perspectiva, y sin negar la existencia de motivaciones solidarias o altruistas, la CSS en el caso latinoamericano se subordina a las políticas exteriores, con un marcado carácter instrumental, limitado a los beneficios esperados por los países individualmente, y no tanto del colectivo del mundo en desarrollo articulado en torno a “demandas de cambio comunes” (Kern/Weistaubb, 2011).

Otras motivaciones incluirían la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades económicas para incrementar los márgenes de maniobra de estos países, diversificando sus opciones internacionales al ampliar sus relaciones globales y alcanzar mayores niveles de autonomía (política, económica y decisoria) con el objetivo de producir cambios en la distribución del poder mundial y en sus instituciones y regímenes (ONU, FMI, OMC, G-20). Finalmente, existe un componente de prestigio, que se traduce en los esfuerzos por construir una positiva imagen internacional. En definitiva, la colaboración de estos países emergentes en el desarrollo internacional podría ser considerada un “sub-producto” de sus relaciones exteriores, pero no su fuerza motriz (Sidiropulos, 2011).

4.2 Rasgos de la CSS. Las experiencias de Latinoamérica

En el transcurso de la última década, algunos países latinoamericanos se han afirmado como artífices del renovado auge que ha experimentado la CSS. Este impulso se inserta en una estrategia cuya vocación va más allá de su desarrollo concreto en la región. La CSS aspira a convertirse en Latinoamérica en referente para otros países que buscan más autonomía y un mejor desarrollo y puede, a partir de sus propias experiencias, representar la mejor aportación de la región al debate sobre la eficacia de la ayuda.

⁶⁵ Nye añade a las categorías de “soft power” y “hard power”, el “smart power”, definido como una integración inteligente de redes de diplomacia, defensa, desarrollo y otras herramientas de “soft” y “hard power”. El caso de la “diplomacia de la salud” de Brasil e India, con su extensión en coaliciones Sur – Sur, como el Foro IBSA (India, Brasil, Sudáfrica), es un buen ejemplo.

La CSS es un fenómeno con tres dimensiones interrelacionadas y, a menudo, con fronteras difusas:

a) Una dimensión **política** que promueve la constitución de ámbitos autónomos para la generación de perspectivas y prácticas alternativas entre países en desarrollo. Estos espacios favorecerían la comunicación y el estrechamiento de sus relaciones bilaterales, propiciando la creación de coaliciones regionales (UNASUR, NEPAD), interregionales (IBSA, BRICS, Cumbres América del Sur - África) y multilaterales (G-77, Cumbres del Sur, G- 20/OMC) con el objetivo de incrementar su capacidad negociadora en la agenda global y mejorar la concertación y coordinación de políticas (Santander, 2011).

b) Otra dimensión **técnica**, considerada “un proceso por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, recursos y *know how* tecnológico”⁶⁶. Este es el campo de acción más relevante de la CSS en América Latina.

c) Una dimensión **económica**, desplegada en el ámbito comercial, financiero y de las inversiones entre países en desarrollo. Incluye la posibilidad de formas de cooperación macroeconómica y se asocia a experiencias de integración regional.

Aunque la CSS vive un estado de efervescencia - a juzgar por la amplitud e incremento de programas y proyectos entre países en desarrollo, por la proliferación de foros de debate en la OCDE y en Naciones Unidas (*Task Team on South South Cooperation* - TT-SSC por sus siglas en inglés - y *Development Cooperation Forum*) o por las referencias en las declaraciones finales de conferencias internacionales a sus contribuciones al desarrollo y a la nueva arquitectura de la ayuda⁶⁷-, no nos encontramos ante un fenómeno nuevo. Su surgimiento se vincula al proceso de descolonización y a la búsqueda por los países en desarrollo de modelos alternativos y autónomos que fortalecieran sus capacidades nacionales y les brindaran condiciones de autosuficiencia.

América Latina es la región del mundo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de CSS, registrando avances y experiencias positivas en su articulación en marcos de debate regional y multilateral. Algunos de los principales hitos de la historia de la CSS se produjeron en la región. El concepto de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) fue fruto de la Conferencia de Buenos Aires (1978) que, auspiciada por la ONU, reunió a 138 países y desencadenó la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires (PABA). El Plan de Acción de Caracas para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (1981) y el Plan de Acción de San José (1997), dedicado a las inversiones, el comercio y las finanzas completaron el marco de referencia de la CSS.

Objetivos básicos de la CTPD según el Plan de Acción de Buenos Aires (1978)

- 1.- Aumentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios.
- 2.- Reforzar la capacidad colectiva para intercambiar experiencias y desarrollar fortalezas complementarias.
- 3.- Fortalecer las capacidades para afrontar colectivamente los problemas de las relaciones económicas internacionales.
- 4.- Incrementar el volumen y eficacia de la cooperación internacional

⁶⁶ Unidad Especial de CSS del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): http://ssc.undp.org/faq/#irfaq_3_7b9ba (fecha de consulta: 6 de junio de 2011).

⁶⁷ IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, 9 a 13 de mayo de 2011, Estambul, Turquía.

- 5.- Acrecentar la capacidad técnica y tecnológica propia promoviendo la transferencia de tecnología y pericia.
- 6.- Propiciar un mayor acceso a las experiencias y tecnologías.
- 7.- Perfeccionar las capacidades de absorción de nuevas tecnologías.
- 8.- Contribuir a solucionar las necesidades de los países menos adelantados.
- 9.- Ampliar la colaboración en las actividades económicas internacionales.

Fuente: Sistema Económico Latinoamericano (SELA): <http://www.sela.org>

La naturaleza y delimitación de la CSS es uno de los aspectos más debatidos en el campo teórico, sin que existan consensos al respecto⁶⁸. En cuanto a sus principales características, los países en desarrollo destacan su lógica de funcionamiento basada en la identificación compartida de soluciones demostradas a problemas de desarrollo. En esta perspectiva, la cooperación se concibe como un proceso continuo de aprendizaje e intercambio. La prioridad de las acciones se enfocaría al intercambio de ideas, experiencias, conocimientos y técnicas, favoreciendo procesos de aprendizaje recíproco y la circulación del *know how*. En este proceso se enfatiza la creación y el fortalecimiento de capacidades. Junto a este primer rasgo, se predicen ciertos principios ideales, como la igualdad entre las partes, la no injerencia en los asuntos internos de los socios, el respeto a su independencia y soberanía, la solidaridad y la promoción de la auto-suficiencia.

Por su estructura horizontal, la CSS permitiría la promoción de iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países afectados, generando un sentido más amplio de apropiación por parte del receptor. De esta forma se propiciaría la ejecución de acciones de "doble dividendo", estimulando las capacidades técnicas e institucionales de los socios (Alonso, 2007). No existirían condiciones vinculadas a su ofrecimiento ni implicaría compra de bienes, equipos o servicios en el país oferente. Por realizarse entre países que comparten problemas de desarrollo, se daría en la CSS una mayor sensibilidad a contextos específicos de vulnerabilidad y crisis, y un conocimiento más próximo de esta realidad que en la Cooperación Norte - Sur. Como estos países siguen siendo receptores de AOD, aunque ofrezcan cooperación a otros, existe un conocimiento de las implicaciones de la ayuda recibida por los donantes tradicionales que se traduce en visiones compartidas e intercambio de experiencias sobre su gestión y consecuencias políticas.

Al ejecutarse entre países con semejantes niveles de desarrollo científico y técnico, la CSS emplearía tecnologías más apropiadas, adaptadas a las necesidades del socio, entendiendo como tales aquellas más útiles, más fáciles de transferir y que contienen los elementos que permiten su uso sostenible, generando fortalezas complementarias e innovación (pues su aplicación revierte en nuevos conocimientos). Esas tecnologías serían cuidadosas con la preservación de la identidad y la diversidad cultural. Estos atributos podrían verse más potenciados en regiones, como América Latina, donde hay condiciones socio-culturales comunes. Considerando que la mayoría de los países que realizan CSS son PRM, su relevancia consistiría en la generación de beneficios compartidos para los socios involucrados en forma de capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados o internacionalización de agentes económicos. Por otra parte, los países participantes en la CSS identifican que esta modalidad cooperativa es más adecuada a sus necesidades por comprometer más recursos locales (Sanahuja, 2008).

⁶⁸ Escapa al ámbito de este documento abordar los elementos de tipo teórico-conceptual, semántico e ideológico que se debaten en la actualidad en torno a la CSS. Ver INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH/UNPD (2010).

En términos de su ejecución, junto a la definición de prioridades alineadas a las estrategias nacionales de desarrollo, el empleo de este tipo de recursos generaría una mayor apropiación por parte de los socios. Habría mayor flexibilidad en función de su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de los países menos desarrollados. Su sencillez y rapidez de ejecución, así como su menor coste, propiciaría una mayor economía y optimización en los recursos y un aprovechamiento más intenso al ser bajas las cargas administrativas, debido a la capacidad de los países en desarrollo de suministrar bienes y profesionales técnicos con una buena relación coste/calidad (ECOSOC, 2011).

Atributos de la CSS

- *Mejor adaptación a las necesidades de los países involucrados.*
- *Diversificación de ideas, abordajes y métodos de cooperación.*
- *Reducción de situaciones de monopolio en el suministro de la ayuda*
- *Mayor sensibilidad a contextos específicos.*
- *Más empleo de recursos locales y mayores niveles de apropiación.*
- *Favorece procesos de aprendizaje recíproco.*
- *Ajena a la imposición de condiciones por su carácter horizontal.*
- *Responde a un modelo que busca soluciones a problemas de desarrollo.*
- *Basada en políticas y experiencias demostradas en países en desarrollo.*
- *Prioridad al intercambio de ideas, conocimientos y técnicas.*
- *Involucra a nuevos actores en los procesos de cooperación.*
- *Aprovecha capacidades sectoriales de los PRM.*
- *Bajo coste relativo y más rapidez en su ejecución.*

Fuente: elaboración propia

Para los beneficiarios, la CSS se adaptaría a sus prioridades, al proporcionar fondos para infraestructuras y fortalecer su capacidad de gasto cuando se canaliza a través de los presupuestos nacionales. Destacarían positivamente su flexibilidad, carácter maleable y previsibilidad. Se estima que tres cuartas partes de los fondos se desembolsan durante el ejercicio económico para el que se ha programado la ayuda, facilitando la planificación fiscal (Naciones Unidas, 2008). Este carácter previsible se relaciona con la ausencia de condiciones económicas, o exigencias de reformas legales y normativas. Tampoco implica diálogo sobre políticas o temas sensibles, como los Derechos Humanos, en virtud del principio de no intromisión en los asuntos internos⁶⁹.

También se ensalza su rapidez en la ejecución, en comparación con los fondos de los donantes tradicionales, como consecuencia de los procedimientos sencillos de muchos países en

desarrollo que demorarían menos los trámites administrativos y aplicarían, en algunos casos, los procedimientos de los países beneficiarios. Finalmente, se trataría de un tipo de cooperación de mayor calidad en la medida que no se liga a la compra de bienes y servicios en la cooperación técnica y la ayuda de emergencia.

No obstante, sin pretender negar sus aspectos positivos, persiste una cierta idealización y una marcada ambigüedad y laxitud respecto a las definiciones de la CSS, a sus ámbitos, ventajas y limitaciones en la perspectiva de su eficacia y de la frecuente comparación con la Cooperación Norte – Sur. La multiplicación de plataformas de debate sobre la CSS, que antes se circunscribía a la Organización de las Naciones Unidas, al G-77 y al Movimiento de los No Alineados, plantea otro reto a los países en desarrollo, especialmente los latinoamericanos, que se ven presionados a transparentar sus prácticas en materia de cooperación y sienten la presión de alinearse al consenso generado por el CAD/OCDE a partir de la Declaración de París.

⁶⁹ Este es uno de los aspectos más criticados desde las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ver ALOP (2010); Better Aid (2010).

Esta situación se agrava por las carencias y dificultades del acceso a informaciones contrastadas y por la ausencia de evaluaciones y evidencias sobre sus impactos. La necesidad de precisiones se hace más urgente en la medida que algunos donantes europeos y las instituciones comunitarias se plantean la posibilidad de iniciar o aumentar las acciones de apoyo a la CSS, a través de la modalidad triangular, para lo cual es necesario conocer sus potenciales impactos en el cumplimiento de la agenda de eficacia de la ayuda. Al mismo tiempo la UE y sus Estados miembros (EE.MM.) necesitan reflexionar sobre las mejores vías para incorporar en sus estrategias el apoyo a la CSS, a partir del reconocimiento de los cambios en la cooperación internacional por el incremento de agentes y en las estructuras de gobernanza de la ayuda como consecuencia de la progresiva dilución del binomio donante – receptor (Sotillo, 2010).

Los Estados latinoamericanos dirigen su CSS hacia países próximos que les resultan de particular interés, por motivos culturales, políticos, históricos o de seguridad, sin que ello implique la ausencia de motivaciones solidarias. Por ejemplo, Colombia concentra sus acciones de CSS en países limítrofes y en la Cuenca del Caribe. Venezuela divide su atención entre ésta última, con Cuba como principal socio, y Centroamérica, con una presencia menor en América del Sur donde prioriza a sus aliados políticos (Bolivia y Ecuador). Argentina se centra en el ámbito suramericano y, más específicamente, en sus vecinos y socios del Mercosur (Bolivia y Paraguay), mientras que México aumenta su presencia sobre todo en Centroamérica y el Caribe. Brasil es el único país de la región que muestra mayor diversificación de su cooperación dirigiéndose prioritariamente a América Latina, con El Salvador en Centroamérica, Bolivia en Sudamérica y Cuba en el Caribe como principales destinatarios. Ello sin descuidar su creciente presencia en África, adonde se dirigió el 52 % de los proyectos de la Agencia Brasileña de Cooperación en 2007, con Mozambique, Angola, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Guinea Bissau como socios prioritarios y, en menor medida, Asia.

Por sectores de actividad, y ciñéndonos sólo al ámbito iberoamericano de la ejecución bilateral de proyectos en el año 2009, la CSS que se realizó en la región estuvo concentrada en actividades de tipo económico (40 % de los 881 proyectos registrados), sociales (otro 40 %) y otros sectores (20 %) como cultura, género, medio ambiente, prevención de desastres, fortalecimiento de la gestión de instituciones públicas, etc. (Secretaría General Iberoamericana, 2010).

Sectores de la CSS ofrecida por países latinoamericanos

Argentina	<i>Agricultura, seguridad alimentaria, derechos humanos, salud maternal e infantil, tecnología industrial, educación</i>
Brasil	<i>Programas sociales, desarrollo rural, agricultura, salud, formación profesional, biocombustibles, inclusión digital, asistencia electoral, ayuda humanitaria, ciencia y tecnología</i>
Chile	<i>Integración regional, comercio, descentralización, reforma del Estado, políticas públicas, medio ambiente, recursos naturales, producción, educación superior</i>
Colombia	<i>Seguridad, refugiados y desplazados, agropecuaria, minorías sociales, movilidad urbana</i>
Costa Rica	<i>Medio ambiente, turismo, energía eléctrica, educación.</i>
Cuba	<i>Salud, educación, deportes, agricultura.</i>
México	<i>Políticas públicas, cooperación técnica, educación, tecnología, agricultura, energía, medio ambiente y gestión de residuos, viviendas, tecnología, desarrollo regional.</i>
Venezuela	<i>Energía, salud, educación, habitabilidad, agua, misiones sociales, ayuda humanitaria y financiera.</i>

Fuente: elaboración propia

La CSS se integra en las políticas exteriores latinoamericanas y es funcional a las divergentes estrategias nacionales orientadas a fortalecer una presencia positiva en el mundo, esencialmente en otros países de la región (Colacrai, 2011). Estas estrategias se presentan muy claramente a través de las diferentes visiones de la CSS que informan las políticas de cooperación de Venezuela, Brasil y Colombia, tres países

que, con diferentes perfiles políticos, buscan ejercer un cierto liderazgo en la CSS que tiene lugar en Latinoamérica.

Venezuela basa su liderazgo entre algunos países en la riqueza generada por el petróleo y en el modelo alternativo del socialismo bolivariano, que instrumentaliza la cooperación para apoyar a gobiernos ideológicamente afines y propugna un rompimiento con los cánones tradicionales de la Cooperación Norte - Sur. Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS con los países del CAD adoptando de manera casi a-crítica sus directrices, convirtiéndose en el mayor impulsor de la aplicación de la agenda de la eficacia en la región. Brasil, se sustenta en su rol de líder regional y en el nivel de desarrollo relativo que ha alcanzado su industria y algunos sectores de punta (agricultura, energía, salud), lo que coloca al gigante sudamericano en una posición central en la CSS latinoamericana. Se debe añadir su importante presencia en los países africanos de lengua portuguesa y en Timor Oriental, en Asia, su articulación con otros poderes emergentes en coaliciones Sur – Sur (IBSA, BRICS, G – 20 de la OMC), los compromisos internacionales asumidos junto con Argentina, Chile o Uruguay, entre otros, en la reconstrucción de países en situación de conflicto, inestabilidad política y desastres (Haití) y su enorme competencia diplomática que transforma sus embajadas en focos diseminadores de sus experiencias de éxito y de promoción de su modelo de desarrollo, respetuoso de las reglas del mercado y generador de inclusión social. Ello no impide que el sector privado esté aprovechando las oportunidades abiertas por las visitas presidenciales que se traducen en demandas de cooperación que incluyen la compra de bienes y servicios brasileños para los cuales existen líneas de financiación concesionales del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

En la tipología de actores que ejecutan o reciben acciones de CSS en la región predominan las instituciones públicas dependientes de administraciones centrales (institutos de investigación, fundaciones, empresas públicas, agencias de ministerios sectoriales, fuerzas de seguridad, poderes legislativo y judicial, hospitales, entes reguladores, organismos financieros públicos, escuelas nacionales de administración, etc.) pero llama la atención la progresiva implicación de administraciones regionales y locales que actúan bilateralmente o a través de redes transfronterizas y de ciudades (MERCOCIUDADES), universidades, sector privado lucrativo y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

La coordinación y responsabilidad política suele recaer en agencias, direcciones generales o secretarías dependientes del Ministerio de Exteriores (Brasil, Chile, Argentina, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Perú, México) o de los Ministerios o Secretarías de Planificación (Honduras, Guatemala, República Dominicana, Ecuador). Otros países adoptan un modelo bicefálico (Costa Rica y Panamá) con una distribución de competencias entre los ministerios de Relaciones Exteriores y Planificación y con casos de subordinación cercana a la Presidencia de la República (Colombia y Uruguay). En Cuba la cooperación internacional se sujeta al control del Viceministerio para América Latina del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. El caso de Venezuela es particular al existir una enorme fragmentación entre los diferentes ministerios, aunque en la cúspide de una pirámide de base ancha que representa su estructura se halla, en primer lugar, la Presidencia de la República y, en segundo, los ministerios de Relaciones Exteriores y de Planificación y Desarrollo. La cantidad y calidad de los equipos humanos de gestión de la cooperación en todos estos países varía enormemente, en un amplio arco que, a título de ejemplo, se mueve entre los 14 funcionarios de Costa Rica y los 142 de Brasil (Vera, 2010).

No estaría completo el panorama de la CSS sin mencionar su importancia en los procesos de integración y regionalización (Ojeda, 2010). Esta variante de la CSS se despliega en el marco de

estrategias regionalistas de carácter post liberal que pretenden reformular y reorientar los rumbos integracionistas en Latinoamérica (ALBA-Tratado Comercial de los Pueblos, Mercosur, UNASUR) generando espacios de cooperación mucho más políticos que en el pasado. Predominan las visiones más desarrollistas del papel del Estado, un mayor grado de participación y preocupación por las dimensiones sociales y, en algunos casos, instituciones y políticas comunes. Se trataría de una reinterpretación del regionalismo y la integración que apuesta por una agenda positiva y una cooperación fortalecida, más allá de su dimensión comercial, con mecanismos de CSS, de diálogo y concertación política e instituciones para la defensa de la democracia, la paz y la seguridad regionales (Sanahuja, 2010a, Sanahuja, 2010b).

Junto a los esquemas de cooperación regional Sur – Sur integrados exclusivamente por países en desarrollo (SICA, CAN, Mercosur, AEC, Proyecto Mesoamérica) donde la horizontalidad y la alineación de los proyectos con las estrategias nacionales se encuentra muy acentuada, existen otros formatos Norte – Sur que cuentan con la participación de países europeos (España, Portugal y Andorra en la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB) y americanos (Estados Unidos y Canadá en la OEA). En todos ellos, se ejecutan programas y acciones de cooperación en sectores muy heterogéneos, que van desde lo social (salud, educación, vivienda, deportes) a los orientados al fortalecimiento de actividades económicas y comerciales, con un rápido crecimiento de iniciativas de integración física, energética o productiva y el desarrollo de infraestructuras. La gestión de interdependencias ocupa un lugar destacado en la agenda de la CSS regional con acciones de desarrollo fronterizo, local y territorial, cooperación policial y judicial, bienes públicos o prevención y reducción de desastres naturales⁷⁰. Además, se han incorporado al espectro de actuaciones la creación de mecanismos para la corrección y reducción de asimetrías como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que financia proyectos de infraestructura, habitabilidad, saneamiento básico, turismo principalmente en los países más pequeños del bloque (Uruguay y Paraguay) o en el ámbito pluriestatal (Proyecto Mercosur libre de fiebre aftosa).

Finalmente es relevante considerar, por lo que supone en el esfuerzo de generar visiones compartidas sobre la cooperación internacional, la existencia de diferentes plataformas regionales de debate que favorecen el intercambio de experiencias, la circulación de conocimientos y la generación de buenas prácticas que contribuyen al avance en el establecimiento de denominadores comunes y consensos de mínimos sobre la naturaleza, fines e instrumentos más eficaces en la CSS en Latinoamérica (Nivia, 2010). A la larga trayectoria en este campo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo regional fundado en 1975, que funciona como punto focal de las actividades en apoyo de la CSS y reúne anualmente a los directores de cooperación internacional de América Latina y el Caribe, y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que creó en 1979 un Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo, rebautizado en 2005 como Comité de Alto Nivel sobre la CSS, debe añadirse el dinamismo y empuje de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB⁷¹).

La SEGIB es un organismo internacional que constituye el órgano permanente de apoyo institucional y técnico de la Conferencia Iberoamericana, al que pertenecen dos EE.MM. de la UE (España y Portugal) y diecinueve estados latinoamericanos y caribeños. Desde el año 2008 cuenta con un Programa de

⁷⁰ Para un detallado análisis de estas experiencias ver SEGIB (2010).

⁷¹ La Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de su Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) también ha prestado atención a la CSS, en el contexto del debate sobre la eficacia de la ayuda. En el año 2010 se creó COOPERANET⁷¹, un mecanismo para promover en el sistema interamericano de cooperación un diálogo continuo en materia de eficacia y de CSS.

Fortalecimiento de la CSS en cuyo seno los países participantes han ido definiendo un conjunto de visiones y metodologías compartidas⁷². Sin lugar a dudas, constituye en el ámbito regional, el principal espacio de generación de información, conocimiento y buenas prácticas en materia de CSS, en su dimensión bilateral y triangular⁷³.

El informe de SEGIB sobre el estado de la CSS en Iberoamérica es una referencia obligada, no sólo por su abordaje cuantitativo y sectorial, sino por señalar los caminos cualitativos para su mejor aprovechamiento⁷⁴. Su última edición refleja un panorama de creciente diversificación y ampliación de los proyectos y acciones de CSS y triangular, con un total de 881 proyectos bilaterales y 46 triangulares, en 2009. Cuba y Venezuela figuran como países más activos, seguidos por México, Brasil y Argentina y, con menor intensidad, Colombia y Chile. Con una participación muy pequeña aparecen Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Uruguay. En cuanto a la cooperación triangular, Chile se destaca como ejecutor del 40 % de los proyectos, seguido de México, Brasil y Argentina que suman otro 40 % y de Costa Rica, Venezuela y Bolivia con pesos relativos del 9 %, 7 % y 2 % respectivamente.

En resumen, se constata una gran heterogeneidad de la CSS en Latinoamérica con países que proponen un modelo más ideologizado e *ideologizante* (Cuba y Venezuela, y en diferentes medidas otros países de la ALBA), en clara actitud de confrontación con la cooperación de los países del CAD y de rechazo a cualquier apoyo externo, y los que abogan por modelos más pragmáticos y autónomos (Chile, Brasil, México o Colombia entre otros), proclives al trabajo conjunto con socios externos a través de la cooperación triangular y dispuestos a dialogar desde sus visiones particulares en lo referente a la eficacia y la gobernanza de la ayuda (Hirst, 2010). En su dimensión regional, el dinamismo de la CSS en los procesos de concertación política, cooperación regional e integración subregional responde a la reformulación del regionalismo abierto de corte cepalino y a un proceso de búsqueda de mayores grados de autonomía e interdependencia entre los países latinoamericanos. En esta óptica, la CSS presenta claras funcionalidades al generar, más allá de la retórica política, solidaridades de hecho y fuertes conexiones entre las esferas administrativas, sociales y técnicas de las instituciones y organizaciones regionales.

4.3 La CSS en el contexto de la agenda de eficacia:

En términos generales, los países en desarrollo están aumentando, diversificando y enriqueciendo su oferta cooperativa, con nuevos abordajes y enfoques, orientados al logro de resultados y a la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, su acción introduce incertidumbres respecto a la posibilidad de generar una acción concertada que propicie mayores niveles agregados en la eficacia de la ayuda. Hoy es difícil afirmar que la DP sea el referente para algún tipo de coordinación regional en Latinoamérica (Prado, 2010).

⁷² Programa de Cooperación Sur – Sur de SEGIB: <http://www.cooperacionsur.org>.

⁷³ A partir de la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile (noviembre de 2007) se encomendó a SEGIB la elaboración de un informe anual sobre el estado de la CSS en la región. La XVIII Cumbre de San Salvador (noviembre de 2008) reiteró este mandato al definir los objetivos del futuro programa de CSS: el fortalecimiento de las instancias nacionales que coordinan la cooperación, la promoción de la adopción de posiciones regionales comunes, la contribución al desarrollo de sistemas de información, monitoreo y evaluación y la identificación, sistematización y replica de buenas prácticas, lecciones aprendidas y casos exitosos.

⁷⁴ En la web de SEGIB pueden encontrarse los documentos publicados hasta el momento sobre CSS. Merece la pena detenerse en valorar los avances conceptuales, las propuestas de cuantificación y los criterios de identificación de buenas prácticas en la CSS y triangular. <http://segib.org/programas/informe/>

En parte ello se debe a las cautelas y al rechazo frente a las iniciativas y marcos de coordinación impulsados por la OCDE y por los organismos multilaterales financieros. Tanto el CAD como el Banco Mundial abordaron la eficacia y calidad de la ayuda con un enfoque centrado en los países menos avanzados y de bajos ingresos, a partir de la dualidad donante – receptor, sin considerar la especificidad de los países que siguen recibiendo AOD y cuentan a la vez con programas de cooperación dirigidos hacia otros países en desarrollo (CAD/OCDE, 1996; World Bank, 1998). Así se ha generado en Latinoamérica una percepción compartida sobre la falta de idoneidad de esas disposiciones a su perfil de PRM. Añádase que la DP se centra en la gestión de los flujos de AOD y omite el debate sobre la coherencia entre las políticas de los donantes, sin abordar otras políticas (proteccionismo comercial, propiedad intelectual y patentes, ciencia y tecnología, remesas, inversiones) que son fundamentales por su impacto en el desarrollo regional (Alonso/Sanahuja, 2006).

La implicación de los países de América Latina en la agenda de eficacia de la ayuda ha sido gradual, con diferentes posiciones que oscilan entre la adhesión entusiasta y el rechazo frontal. Mientras Venezuela plantea una ruptura con los cánones tradicionales de la Cooperación Norte – Sur, Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS a la DP convirtiéndose, entre los países en desarrollo, en uno de sus principales impulsores en la región y en el mundo. Ejemplifican este activismo la co-presidencia colombiana de la mesa nº 1 (apropiación) del III Foro de Alto Nivel de Accra, su protagonismo en la creación y presidencia del Equipo de Tarea sobre CSS y la celebración del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, en Bogotá, en marzo de 2010.

Incluyendo a los estados caribeños, sólo el 53 % de los países de la región han suscrito la DP⁷⁵. Los motivos son diversos y varían en función de la combinación de una serie de factores como el grado de dependencia de la ayuda, las orientaciones de política exterior, las percepciones sobre las interferencias y reducción de márgenes de maniobra en las relaciones con los donantes, la existencia de capacidades para gestionar e internalizar en las estructuras administrativas la puesta en marcha de la DP o el papel que asumen como oferentes de CSS (Foro Nacional Internacional, 2010).

Refiriéndonos a los países más relevantes, los anteriores factores permitirían agrupar a los países latinoamericanos, en tres bloques diferenciados (Shonrock, 2009):

- 1) Países suscriptores de la DP que pueden acceder a la financiación de la Asociación Internacional de Fomento y fueron beneficiarios por la Iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries* por sus siglas en inglés) de perdón de deuda. Son Bolivia, Nicaragua y Honduras. Presentan tasas relativamente elevadas de dependencia de la ayuda sobre PIB⁷⁶ y aceptan los mecanismos de monitoreo y evaluación.
- 2) Países que combinan la adhesión activa, la renuencia y el rechazo o la indiferencia hacia la DP. Su característica más destacada es ser oferentes de CSS. Son países que la han suscrito en circunstancias particulares (Argentina), lo han hecho sólo como receptores (Brasil), no la han rubricado por razones ideológicas (Cuba y Venezuela) o la han firmado, la aplican y la intentan extender con entusiasmo (México y Colombia). Constituye denominador común de estos países sus ínfimas tasas de dependencia de la AOD, por debajo del 1 % del PIB.

⁷⁵ Han firmado la DP: Argentina, Bolivia, Brasil (sólo como receptor de AOD), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

⁷⁶ Para el año 2006, Bolivia (5'2 %), Nicaragua (13'6 %), Haití (11'7 %) y Honduras (6'3 %).

3) Países con modestos niveles de dependencia de la ayuda (entre 0,1 % y 1,3 % del PIB) que firmaron la DP en sus primeros años (Guatemala, República Dominicana, Perú o Paraguay), no la han suscrito (Costa Rica y Uruguay) o lo han hecho recientemente (Ecuador y El Salvador, 2009). Su principal característica común consiste en ser predominantemente receptores de CSS, y en mucha menor medida oferentes.

Más complicada ha resultado ser la aplicación a la CSS de los principios y mecanismos establecidos por la DP. En este punto, la mayoría de los países latinoamericanos no enmarcan la cooperación que ofrecen en las disposiciones de la DP. Algunos países afirman que la DP es una cuestión exclusiva de los donantes tradicionales y que la CSS tendría particularidades que la diferenciarían de la Cooperación Norte – Sur. Se pone en tela de juicio que un foro restringido, el CAD, portavoz de la visión parcial de los países desarrollados, pretenda diseminar a escala universal determinadas pautas que los países en desarrollo rechazan por no provenir de estancias internacionales cuyo carácter sea multilateral, universal y ampliamente representativo (como Naciones Unidas). Sin embargo, el problema no radicaría en los principios de la DP, que están plenamente incorporados en la práctica de la CSS desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, (aunque expresados en otros términos como horizontalidad, consenso mutuo, equidad, autosuficiencia, costes compartidos, enfoque de demanda, etc.) sino su interpretación, agravada por no haber contado con los países en desarrollo para su discusión y elaboración en una clara muestra de imposición de agendas (Lopes, 2010).

El caso brasileño es representativo de esta postura, pues el país firmó la DP en su condición de receptor de AOD, pero de ningún modo como oferente de cooperación. Bajo esta perspectiva, la CSS practicada por Brasil constituiría un acto soberano de solidaridad sin sometimiento a reglas generadas por los donantes y destinadas sólo a ellos. No obstante, Brasil estimularía la aplicación de los principios de la DP que constan con anterioridad en las declaraciones de la ONU, como la apropiación y la mutua responsabilidad de los países en desarrollo sobre los programas de cooperación técnica (Pereira, 2008). En definitiva, se detecta una preferencia por el tratamiento de la eficacia de la cooperación en plataformas regionales o en Naciones Unidas. Argentina y Brasil reclaman la reorientación de estos debates al ámbito del Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, creado en 2007. Aunque en éste la legitimidad por la participación sea amplia, hay dudas sobre su eficacia, al reunirse con periodicidad bianual y no contar con capacidades técnicas suficientes (Ayllón, 2009).

De la misma manera, la participación de los países de América Latina en el G-77 y China, es amplia y activa, ejerciendo Argentina su presidencia pro – tempore en 2011. En este foro, que agrupa a 130 países en desarrollo, la CSS ha estado presente desde sus inicios, con tres momentos importantes en el siglo XXI:

- 1) El Consenso de Teherán (2001) que abogó por la constitución de una plataforma multilateral para la CSS apoyada por la comunidad de donantes.
- 2) La Declaración de Marrakech (2003) que reflejó como novedad el reconocimiento de la CSS como instrumento eficaz para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- 3) El Consenso de Yamoussoukro (2008), alcanzado tres meses antes del Foro de Alto Nivel de Accra, plasma la visión del G-77 sobre la CSS y el debate sobre su eficacia, afirmando que la CSS y su agenda deben ser conducidas por los países del Sur y no debe ser analizada y evaluada usando los mismos estándares utilizados en la cooperación Norte-Sur.

Respecto a la inclusión de la CSS en la agenda global de la eficacia, la primera referencia multilateral a su papel se registra en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), que alentó en su declaración final “la CSS, incluida la cooperación triangular, para facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito así como sobre la experiencia adquirida y la repetición de proyectos” (Punto 19). Más adelante se detallaron las acciones necesarias para que países receptores y donantes aumentaran la eficacia de la ayuda, mencionando el fortalecimiento de la cooperación triangular y “la CSS como instrumentos para la prestación de asistencia” (Punto 43).

Ni la Declaración de Roma sobre la Armonización de la Ayuda (2003) ni la DP sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) reflejaron las aportaciones de la CSS al desarrollo internacional. Esta ausencia no ha impedido que, en el último quinquenio, se haya extendido su reconocimiento como instrumento eficaz para la movilización, construcción y fortalecimiento de capacidades entre países en desarrollo, lo que puede contribuir positivamente a la nueva arquitectura de la ayuda y a una gobernanza más inclusiva y horizontal de la cooperación internacional.

Este proceso se ha visto acelerado por el contexto de proliferación de agentes y por la creciente penetración de los “donantes emergentes” o “nuevos proveedores” de ayuda en África. No debe perderse la perspectiva del impacto que la crisis económica internacional, que afecta con más virulencia a los ritmos de crecimiento de los países desarrollados, pueda tener sobre la reducción de los presupuestos destinados a la AOD, y la llamada que algunos países en circunstancias particulares, como Japón, han realizado para que los donantes emergentes compensen el recorte de su ayuda, proponiendo que la CSS sea contabilizada como “ayuda global al desarrollo”.⁷⁷

El avance de los “nuevos donantes”, especialmente de China, despertó la preocupación de los países del CAD por sus repercusiones en la aplicación de la agenda de la eficacia. La creación en 2003, en el seno del CAD, del *Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF* por sus siglas en inglés), del que ahora son miembros varios países en desarrollo (seis latinoamericanos: Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua, y México), instituciones multilaterales y regionales (CARICOM y BID) y organizaciones de la sociedad civil, respondió en parte a esa inquietud. La promoción del diálogo más allá del CAD con los países involucrados en la CSS a través del programa *Open Doors*⁷⁸, es otra manifestación del esfuerzo de los donantes tradicionales por enriquecer el debate de la eficacia y favorecer la mutua comprensión sobre las respectivas metas y principios.

El reconocimiento de las contribuciones de la CSS y de las lecciones que pueden extraerse de su práctica se produjo durante la celebración del III Foro de Alto Nivel de eficacia de la ayuda (Accra, 2008). Precedió a la reunión una intensa actividad diplomática de países latinoamericanos (Colombia y Brasil), articulados con otros países en desarrollo, para que la declaración final incluyera su papel en la prestación de una cooperación técnica eficaz⁷⁹, considerando la necesidad de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS, es decir, a la observancia de los principios de no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios, respeto a su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local.

⁷⁷ “Brasil sob pressão para ajudar países mais pobres”, Valor Econômico, São Paulo, 20 de abril de 2011.

⁷⁸ http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_44131518_1_1_1_1,00.html

⁷⁹ Agenda de Acción de Accra (AAA). Punto 14: “Los países en desarrollo y los donantes i) seleccionarán y administrarán en forma conjunta la cooperación técnica, y ii) promoverán la prestación de cooperación técnica por recursos locales y regionales, incluso mediante la CSS”.

El texto de la Agenda de Acción de Accra (AAA) recordó la “importancia y las particularidades de la CSS” y los aprendizajes que se derivaban de la experiencia de los países en desarrollo, cuyas aportaciones constituían un valioso complemento de la Cooperación Norte-Sur (Sanin/Schulz, 2009). Adicionalmente, se recomendó un mayor desarrollo de la cooperación triangular. La AAA situó a la CSS en el foco de las atenciones por el papel destacado que se reconocía a los países emergentes y de renta media, pero generó mayor presión internacional en el sentido de presentar evidencias empíricas sobre su eficacia⁸⁰.

Al mismo tiempo, se incrementaron los cuestionamientos sobre los “discursos de auto-legitimación” (Sanahuja, 2010e) que alimentaban una cierta visión idílica de la CSS, cuya filosofía y formas de ejecución la situarían en posición de “superioridad moral” respecto de la Cooperación Norte – Sur, como consecuencia del carácter más desarrollista de aquella, de la desvinculación de intereses comerciales o estratégicos, de la ausencia de enfoques asistenciales o de la igualdad entre las partes y la reciprocidad de las interacciones, sin asimetrías ni relaciones verticales entre los países que la llevan a cabo y, en resumen, por su eficacia intrínseca.

La necesidad de mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS fue puesta de manifiesto en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo (Doha, 2008), en cuya declaración final se animó a los países en desarrollo (en condiciones de hacerlo) a proseguir “sus actividades concretas para aumentar y hacer más efectiva sus iniciativas de CSS de conformidad con los principios de una asistencia eficaz”⁸¹. Desde Naciones Unidas, se ha reconocido que la eficacia de la CSS está muy limitada en su análisis por la ausencia de evaluaciones. Cuando éstas existen son someras, circunscritas al cumplimiento de plazos para la ejecución de proyectos y con grandes limitaciones en cuanto a efectos ambientales y sociales, sobre todo en proyectos de infraestructura. No hay casi registro de participación de los oferentes de CSS en iniciativas formales de armonización con otros donantes. Tampoco son reseñables experiencias de diálogo de políticas con países receptores de CSS en cuestiones normativas. En relación a la DP, se estima que ha sido suscrita por dos terceras partes de los países que realizan CSS, generalmente muy dependientes de la ayuda exterior (Naciones Unidas, 2008).

En 2009, con el liderazgo de Colombia y Egipto, se gestó en el WP-EFF, un Equipo de Tarea sobre CSS (TT-SSC, por sus siglas en inglés) definido como una plataforma encabezada por países del sur, auspiciada por el CAD, y conformada por países socios, países de ingreso medio, donantes, sectores de la sociedad civil, la academia y agencias regionales y multilaterales. Su labor responde a un triple objetivo anclado en la AAA: adaptar los principios de la DP y de Accra a la CSS; enriquecer la agenda de la eficacia con sus prácticas y experiencias; identificar las complementariedades entre CSS y Cooperación Norte – Sur, incluyendo la cooperación triangular. Para cumplir estos objetivos, el TT – SSC realiza un trabajo analítico de documentación, identificación y sistematización de buenas prácticas, despliega su presencia en foros y plataformas regionales y globales de debate sobre la eficacia de la ayuda y la CSS e impulsa la constitución de comunidades de prácticas y aprendizaje⁸². Se trata de extraer evidencias sobre lo que funciona y sobre lo que es mejorable en la práctica de la CSS.

Pueden diferenciarse dos fases en las actividades que ha realizado el TT – SSC entre su fundación y el tiempo que resta hasta la celebración del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Busán (Corea del Sur), en diciembre de 2011: una primera de articulación y crecimiento, con el ingreso de nuevos miembros y la búsqueda de apoyos que se sustanciaron en el soporte brindado a sus

⁸⁰ AAA. Punto 19: “Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la CSS, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo”.

⁸¹ Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo, punto nº 50. diciembre, 2008.

⁸² Plataforma South – South Opportunity, que cuenta con 1.000 miembros: <http://www.southsouth.info>

actividades por tres plataformas regionales (NEPAD en África, OEA en Latinoamérica y Banco Asiático de Desarrollo en Asia y Pacífico) y del Instituto del Banco Mundial. Una segunda fase, de consolidación, gran dinamismo y proyección gracias al refrendo político de la declaración del G-20 (noviembre, 2010) y a la profundización de las evidencias sobre la eficacia de la CSS, con una segunda generación de 30 estudios de caso que se presentarán en Busán. Como divisor de aguas de las dos fases, la realización en Bogotá, en marzo de 2010, del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, con participación de 130 países y organizaciones, en donde se presentó un primer informe analítico de 110 historias de caso de CSS, triangular y regional de carácter bastante general y frágil en cuanto a sus evidencias empíricas. No obstante, constituyó el primer esfuerzo de cierta entidad para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la CSS⁸³.

El encuentro se celebró bajo el lema “Contribuyendo a una arquitectura de la cooperación más efectiva e incluyente” y se presentó como el punto de convergencia de los tres encuentros previos del TT – SSC en África, Asia y América. Sus objetivos se orientaron a compartir experiencias sobre los aprendizajes de la CSS, fortalecer las comunidades de prácticas y construir puentes entre plataformas globales y regionales de CSS. Se pretendía además establecer una hoja de ruta y recomendaciones que impulsasen este tipo de cooperación con la vista puesta en Busán. En Bogotá afloraron los desacuerdos entre los países latinoamericanos sobre la aplicación de los principios de la DP y de la AAA a la CSS. Fue imposible alcanzar una declaración final consensuada al texto propuesto por Colombia y otros miembros del TT-SSC (Comité de Apoyo). Sólo se publicó un Informe⁸⁴ (con la denominación de *statement*) rubricado por once países (Colombia, México y Perú entre los latinoamericanos y España entre los de la UE) y varios organismos multilaterales como la Comisión Europea (Surasky, 2010).

La gran novedad en lo referente a la discusión multilateral sobre el rol de la CSS y su relación con la agenda de eficacia de la ayuda ha sido la incorporación del tema en la agenda del G- 20 y su inclusión entre los 9 pilares definidos en el Consenso del Desarrollo de Seúl para un crecimiento compartido. La CSS aparece reflejada como parte de los principios de desarrollo del G- 20, en la sección “cuestiones sistémicas globales o regionales”, donde se reconoce la necesidad de una acción coordinada colectiva, “incluso a través de la CSS y triangular”, para crear sinergias con el máximo impacto en el desarrollo”. El Plan multianual de Acción del Consenso detalla, en su noveno pilar (Intercambio de Conocimiento), las acciones concretas para incrementar la eficacia y enriquecer ese intercambio. Para ello solicita al TT – SSC y al PNUD que recomienden actividades y propuestas para incrementar el *knowledge sharing*, en sus diferentes formatos (Norte – Sur, Sur – Sur y triangular).

Sin entrar en el mérito de la inclusión de la CSS en la agenda del G – 20 surgen dudas sobre su legitimidad por el escaso carácter representativo – evidente por la ausencia de economías de renta baja y países africanos, salvo Sudáfrica -, y por la conveniencia de que asuma competencias en materia de cooperación para el desarrollo. La cuestión radica en determinar si la participación de los países emergentes, y en el caso de los latinoamericanos de los “tres grandes” (Argentina, Brasil y México), constituye una fuerza capaz de promover el desarrollo internacional en otras bases, que se traduzca en un nuevo paradigma de cooperación más inclusivo, o si sólo supondrá una ampliación del “gran juego” que favorezca a los emergentes y los aleje de las aspiraciones de los países en desarrollo (Roy, 2010).

En definitiva, todo indica que el IV Foro de Busán dedicará una atención especial a los “donantes emergentes” y a la CSS, aunque en un contexto radicalmente diferente de los encuentros anteriores, en

⁸³ http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=48706_201&ID2=DO_COMMUNITY

⁸⁴ Informe de Bogotá. Hacia Asociaciones para el Desarrollo más eficaces e inclusivas, 25 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/1/23/45497536.pdf>

la medida que la crisis económica puede suscitar tensiones sobre la distribución del coste de la financiación del desarrollo. Los países latinoamericanos muestran creciente preocupación por esta tendencia que puede implicar para la región la aceleración de la “retirada de donantes”, alegando éstos que la CSS puede ocupar ese espacio con la garantía del apoyo, a través de la cooperación triangular, de los países desarrollados⁸⁵.

Nada de lo anterior, incluidas las legítimas resistencias de algunos países latinoamericanos a una mayor implicación en la agenda de la eficacia, debería servir como coartada para postergar la realización de mejoras cualitativas en la cooperación que ofrecen, o para integrarse decididamente en procesos de coordinación en terreno, sin renunciar por ello a mantener la esencia y características de su forma de cooperar con otros países en desarrollo. Plantear propuestas factibles, construir alternativas para una agenda positiva e impulsar iniciativas coordinadas para incrementar el impacto de la cooperación para el desarrollo, independientemente de su origen, no es sólo responsabilidad de los países de la OCDE. Renunciar a estas tareas socavaría la legitimidad de la CSS y disminuiría las oportunidades de los países latinoamericanos de influenciar en “la necesaria reforma de la gobernanza global de la ayuda” (Sanahuja, 2011).

4.4 La UE y el apoyo a la Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina

La UE no cuenta con una visión de conjunto ni con una clara definición estratégica que le permita estructurar y desarrollar, con suficiente empuje, una política de apoyo y de respuesta cooperativa a la CSS, no sólo en Latinoamérica, también en sus relaciones con otros PRM. Es cierto que existen algunas orientaciones en lo referente a las relaciones con las economías emergentes, pero se trata de un enfoque fragmentado y con dificultades para articular formas de trabajo conjunto, en formatos inclusivos y horizontales, como los que propiciarían su implicación en las asociaciones innovadoras que pueden surgir de la CSS y triangular (Schulz, 2010).

Del examen del Tratado de Lisboa y del Tratado de Funcionamiento de la UE, se constata que no hay referencias directas a la CSS o a la cooperación triangular como modalidades o instrumentos para la cooperación comunitaria al desarrollo. Un reciente estudio orientado a determinar la posible existencia de un marco jurídico o de políticas que dieran sustento a una acción de la UE en apoyo de la CSS no llega a presentar ninguna evidencia firme, limitándose a señalar algunas disposiciones legales en las que ésta podría ubicarse (Van Reisen, 2011). Una de las disposiciones señaladas se refiere al Título V, capítulo 1, artículo 21 del Tratado de Lisboa que establece el objetivo de la UE de “desarrollar relaciones y construir asociaciones con terceros países y organizaciones regionales”. Sin embargo, esta mención demasiado general deja la puerta abierta a interpretaciones proclives al fomento de la CSS pero no ofrece un anclaje sólido y explícito.

La ausencia de referencias directas a la CSS en los textos y reglamentos comunitarios plantea la necesidad de iniciar un proceso de reflexión que pueda conducir a su incorporación en la política de cooperación de la UE. Es cierto que este vacío no impide a las instituciones comunitarias y a los EE.MM. expresar su interés en incorporar esta modalidad de trabajo a su cooperación. En cualquier caso, la realidad es que un examen minucioso de las actividades de los EE.MM. y de las instituciones europeas

⁸⁵ Esta idea aparece explícitamente manifestada y reiterada de diferentes maneras en el Informe Final de la Fase 2ª de la Evaluación de la Declaración de París, hecho público en mayo de 2011, y que está accesible en <http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde>

que se ocupan de las relaciones exteriores y de la cooperación para el desarrollo permite identificar algunas tímidas e incipientes respuestas a la CSS.

En el reglamento del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo de la UE, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece el Instrumento de Financiación de Cooperación para el Desarrollo⁸⁶ (ICD), se encuentra una breve referencia a la CSS, vinculada con el programa temático sobre seguridad alimentaria. Se plantea la posibilidad de fomentar *“la cooperación científica y técnica y el hermanamiento sur-sur y norte-sur”* así como la necesidad de *“impulsar políticas, estrategias y planteamientos innovadores de seguridad alimentaria, y aumentar su potencial de reproducción y de difusión de sur a sur”*.

El PE ha ido contemplando progresivamente la conveniencia de prestar atención a la CSS en Latinoamérica. Así en el marco de la Comunicación de la Comisión titulada *“Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”*, de 8 de diciembre de 2005, la ponencia base del europarlamentario José Ignacio Salafranca, constataba la envergadura de la movilización de los *“países en proyectos de solidaridad y cooperación Sur-Sur”* y *“subraya la necesidad de ampliar la cooperación con aquellos países latinoamericanos que no sólo han luchado con éxito en sus propias sociedades para avanzar en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino que, además, están protagonizando una notabilísima movilización de solidaridad y cooperación Sur-Sur”*.⁸⁷

Un año después, el PE reiteró la mención a estas modalidades de cooperación en el contexto subregional, en concreto en el marco del Acuerdo de Asociación entre la UE y sus EE.MM. y los países de Centroamérica. El informe con una propuesta de recomendación destinada al Consejo señaló la conveniencia de *“fomentar también la cooperación triangular y birregional, sobre todo con el Caribe – y la política de Cooperación Sur – Sur”*⁸⁸. Cabe destacar que más tarde, en 2010, la resolución del PE sobre la Estrategia de la UE para las relaciones con América Latina, no alude a la CSS, limitándose a sugerir la adopción de un enfoque triangular en el marco de un diálogo político más amplio con otros continentes, en los siguientes términos:

*“...Propone que se abra un diálogo político birregional con nuevos enfoques triangulares sobre temas, ámbitos e intereses comunes entre la UE-ALC-Asia, UE-ALC-África y UE-ALC-Estados Unidos, hacia un espacio euro-atlántico integrado por los Estados Unidos, América Latina y la Unión Europea”*⁸⁹.

En cuanto a las declaraciones del Consejo de la UE, en el contexto de las Cumbres UE-ALC iniciadas en 1999 y en el proceso de construcción de una asociación estratégica, hubo que esperar hasta la VI Cumbre, celebrada en mayo de 2010, para que la CSS y triangular apareciese reflejada en la declaración final. El punto 37 de la Declaración de Madrid, menciona como principal objetivo del Plan de Acción Conjunto 2010 – 2012, la elaboración de programas e iniciativas de cooperación birregional, *“incluida la CSS y la cooperación triangular”*. El texto del Plan desarrolla este mandato concretándolo en una incorporación meramente instrumental de la CSS y triangular en el programa EUroclIMA, en el establecimiento de asociaciones entre las administraciones públicas de la UE y de los países de América

⁸⁶ Desde el año 2007, este instrumento de financiación de la cooperación está liderado por la nueva dirección general de la Comisión Europea – Desarrollo y Cooperación EuropeAid (DEVCO).

⁸⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina (2005/2241(INI)), Ponencia de José Ignacio Salafranca, 7 de abril de 2006.

⁸⁸ Informe con una propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo (2006/2222 (INI)). Comisión de Asuntos Exteriores. Ponente: Willy Meyer Pleite. 5 de febrero de 2007.

⁸⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2010, sobre la Estrategia de la UE para las relaciones con América Latina (2009/2213(INI)).

Latina y Caribe y, finalmente, en el campo de la educación y el empleo para el fomento de la inclusión y la cohesión social⁹⁰.

En el 1º semestre de 2010, durante la presidencia española de la UE, el Consejo elaboró unas contribuciones al Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades celebrado en Bogotá. Se trata del único documento de la UE donde se esbozan articuladamente argumentos a favor del apoyo a la CSS y triangular, aunque se recomienda la necesidad de contar con definiciones claras y marcos conceptuales precisos sobre estas formas de cooperación que propicien una mejor comprensión de sus características. Por otra parte, el Consejo da la bienvenida a este tipo de cooperación y anima a la generación de evidencias sobre su eficacia para construir un puente entre la CSS y la Cooperación Norte – Sur. Finalmente, se recomienda a los EE.MM. que se involucren en la realización de mapas sobre experiencias europeas en cooperación triangular al objeto de ampliar el limitado conocimiento que se posee.

Por su parte la Comisión Europea (CE) ha introducido paulatinamente la CSS en su agenda de cooperación global y con Latinoamérica. Dos documentos recientes realizan menciones muy breves a la CSS y al papel de los nuevos donantes, en ambos casos relacionados con la financiación del desarrollo. En el primero, el Libro Verde, la CE recuerda que pese al crecimiento de la CSS, a la financiación pública en los países en desarrollo y a la AOD, las necesidades de recursos para cumplir con los ODM son mucho mayores⁹¹. En el segundo, una comunicación de la CE titulada “Plan de Acción de la UE en doce puntos en apoyo de los ODM” se hace un llamamiento para que todos los donantes, incluidos los nuevos, se impliquen en una distribución equitativa de las cargas para equiparar su grado de ambición con el de la UE. En este contexto se reconocen las contribuciones de los nuevos donantes y de la CSS para completar las necesidades de financiación al desarrollo⁹².

Posteriormente la CE y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) iniciaron un proceso de consulta⁹³ con actores de la cooperación respecto a las prioridades internacionales de la UE después de 2013, que incluyó preguntas sobre la posibilidad de un trabajo conjunto entre la UE y los llamados *emerging donors*. A la pregunta: “¿El diseño de los instrumentos financieros de la UE debería facilitar las posibilidades de cooperación conjunta con los donantes emergentes?”, el 26,15 % de los participantes se mostraron “fuertemente de acuerdo” y el 49,5 “de acuerdo”. Sólo un 4 % se manifestó “en desacuerdo” y “fuertemente en desacuerdo”. Es significativo el porcentaje de los que no responden por falta de información (20,1 %). Otro aspecto a señalar es la introducción de la CSS dentro del debate promovido por la Comisión sobre la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la política de desarrollo de la UE, mediante la puesta en marcha de un diálogo “estructurado” para un partenariado efectivo en el ámbito del desarrollo. Este espacio incentiva la importancia de promover redes y consolidar coaliciones entre organizaciones de la sociedad civil incluyendo la realización de campañas globales en el marco de partenariados Norte-Sur y Sur-Sur.

Por lo que respecta a la política de cooperación de la UE hacia Latinoamérica se identifica la presencia de la CSS en los tres niveles geográficos en los que ésta se despliega en las perspectivas financieras que

⁹⁰ Apartados 2, 3 y 5 del Plan de Acción de Madrid (2010 – 2012): “Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social”.

⁹¹ EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development – Increasing the impact of EU development policy”. COM (2010) 629 final. Brussels, 10.11.2010

⁹² COM (2010) 159 final. Bruselas, 21.4.2010

⁹³ “What Funding for EU external action after 2013?”, Public Consultation, November 26th 2010 to January 31st 2011.

abarcaban el periodo 2007 - 2013: regional, subregional y nacional. De las cuatro programaciones regionales con Latinoamérica – tres de ámbito subregional y una de dimensión regional⁹⁴ - tres incluyen la dimensión horizontal. La programación regional con América Latina alude a la CSS como una modalidad útil para que los países menos capacitados puedan beneficiarse de los programas “horizontales” o birregionales. Se incluye “una dimensión de CSS entre instituciones beneficiarias” (por ejemplo, el «apadrinamiento» de otras instituciones) reduciendo las “asimetrías” respecto a los países involucrados en los programas. En el caso del documento de estrategia con Mercosur, la CSS se vincula a la cooperación científica liderada por Brasil y Argentina. En cuanto a América Central tanto la revisión de medio término de la Estrategia y los programas indicativos del periodo 2011-2013 anuncian el lanzamiento de un nuevo programa destinado a fortalecer la gobernanza regional y la seguridad. Una de las herramientas identificadas para su ejecución consiste en promover la cooperación triangular aplicada a la dimensión trans-regional de los temas de seguridad, citando a México como ejemplo de país socio.

De los programas birregionales, instrumentos temáticos de cooperación que convergen con las prioridades definidas en el marco de las relaciones entre la UE y Latinoamérica, varios presentan un componente horizontal que se limita al intercambio de experiencias entre países participantes⁹⁵. En 2009, la comunicación de la Comisión titulada “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” recoge una mención que abre la puerta a la promoción de la CSS y triangular. Se señala que “los países de la región han adoptado una política de cooperación con los países más pobres” por lo que deben explorarse “otras oportunidades de CSS y triangular”. A tal efecto, se propone la puesta en marcha de “una cooperación triangular con socios de América Latina y de otras regiones”, con la finalidad de contribuir al logro de los ODM y enfrentar las “amenazas trans-regionales”. En lo referente al programa EUROSOCIAL se recomienda su renovación, ponderando “las posibilidades de crear asociaciones institucionales y establecer una cooperación triangular”.

La reciente evaluación de EUROSOCIAL otorga gran importancia al intercambio de experiencias entre países latinoamericanos y resalta como se ha fomentado el componente de horizontalidad, así como las aportaciones potenciales de la CSS en los distintos sectores del programa (HTSPE, 2011). En el sector de justicia se afirma que “los participantes consideraron muy positivamente el fortalecimiento de la CSS. En Fiscalidad la CSS fue incentivada para implementar intervenciones de carácter educativo, partiendo de la experiencia argentina, que contribuyó a los avances en la materia de El Salvador y desde este país a Costa Rica. En Salud, los intercambios de experiencias dieron un impulso a la creación de redes favoreciendo la CSS. Por último, en las actuaciones relacionadas con el empleo, los avances obtenidos estuvieron relacionados con el fomento de la CSS.

En el marco de las Asociaciones Estratégicas firmadas respectivamente con Brasil (2007) y México (2008), la promoción del enfoque horizontal se beneficia de una voluntad política mucho más asumida que en los acuerdos regionales y subregionales. Respecto a Brasil, la Comunicación de la CE “Hacia una asociación estratégica UE –Brasil”⁹⁶ inicia el apartado dedicado al cumplimiento de los ODM y al fomento del desarrollo regional con un reconocimiento del programa brasileño de cooperación:

⁹⁴ Las 3 subregionales se refieren a la estrategia regional UE con el MERCOSUR, con América Central y con la Comunidad Andina. La regional corresponde a la programación con América Latina.

⁹⁵ Programa EUROSOCIAL (cohesión social), URB-AL (desarrollo urbano), AL-INVEST (internacionalización de PYMES), ALFA (educación superior), y la Red Latinoamericana de Centros de Conocimiento de Gestión de Recursos Hídricos (Gestión del agua y gobernabilidad).

⁹⁶ COM (2007) 281 final. Bruselas, 30.5.2007.

“Al igual que otras nuevas potencias, Brasil participa cada vez con más energía en la CSS, especialmente en su propia vecindad y en el África lusófona. Mientras que el compromiso de la mayor parte de los «nuevos donantes» aspira a menudo a generar resultados y réditos a corto plazo, el énfasis del programa de cooperación de Brasil (de proporciones relativamente reducidas) tiende más hacia un desarrollo a largo plazo y sostenible”.

En este documento se identifica la preferencia de la CE por intensificar la cooperación con Brasil en el desarrollo de acciones triangulares en materia de energía con Estados africanos de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). También se firmó el 14 de julio de 2010, una Carta de intenciones para la cooperación en procesos electorales en los Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa (PALOP). En el ámbito sudamericano, la CE sugiere que Brasil se concentre en diseminar su experiencia y poner a disposición de sus vecinos las soluciones innovadoras aplicadas en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. El Plan de Acción Conjunto suscrito tras la segunda Cumbre UE-Brasil (2008-2011), reitera el papel de la cooperación triangular como instrumento idóneo para consolidar la paz, suministrar asistencia en países en situación post-conflicto y luchar contra la criminalidad. Entre las recomendaciones formuladas por el PE, en 2009, sobre la Asociación Estratégica UE-Brasil, figura dirigir mayor atención a la cooperación triangular. Esta apuesta fue ratificada en la V Cumbre UE Brasil como refleja el nuevo Plan de Acción Conjunto (2012-2014), celebrada en Bruselas el 4 de octubre de 2011, que señala a la cooperación triangular en asociación con países en desarrollo como una “forma de complementar las iniciativas de cooperación bilateral existentes, así como potenciar el conocimiento, coherencia y recursos financieros adicionales para el beneficio de los países en desarrollo”.

De manera general, la implicación de la UE en la cooperación triangular en Latinoamérica viene motivada por el rol de los países emergentes que ejercen una influencia creciente en su entorno. En cuanto a Chile, la revisión de medio término del *Country Strategy Paper* (2007-2013) recoge el esfuerzo de España y Alemania por incrementar su cooperación triangular y reconoce que la UE todavía no trabaja con el país a través de esta modalidad. En el marco del lanzamiento de la Asociación UE – Chile por el desarrollo y la innovación (mayo, 2009), cuya misión es proyectar hacia la esfera regional los beneficios del Acuerdo de Asociación, se estableció la coordinación y cooperación conjuntas para ayudar a otros países latinoamericanos a alcanzar los ODM. Durante la IV cumbre UE – Chile, mayo de 2010, se reiteró la “voluntad de trabajar conjuntamente en formas de cooperación como la triangular y la CSS” (Freres; Martínez; Angulo, 2010).

Entre los EE.MM. más activos en el fomento de la CSS y triangular Alemania destaca por su trayectoria. Otros socios comunitarios activos son España, Francia, Bélgica, Países Bajos, Suecia y Reino Unido. Dos recientes estudios de la OCDE y del TT-SSC, afirman que otros EE.MM. se encuentran trabajando en menor escala en proyectos de cooperación triangular (OCDE-TT/SSC, 2010). Es el caso de Dinamarca, Finlandia, Italia y Luxemburgo con un grado de implicación e integración del componente de la horizontalidad en sus acciones de cooperación muy distinto. El examen de los perfiles de los EE.MM. que fomentan la CSS ilustra la diversidad de sus abordajes.

Alemania registra el número más elevado de proyectos de cooperación triangular. Su participación en estas iniciativas se produce al principio de los años 90, motivada por la posibilidad de movilizar más recursos y por las ventajas identificadas de lograr mayor complementariedad y coordinación entre las partes implicadas. En la óptica alemana la cooperación triangular constituye un instrumento de apoyo al desarrollo de las capacidades de los países socios – uno de los ejes prioritarios de su política de cooperación en Latinoamérica (Tezanos, 2010) – combinando de manera efectiva el saber-hacer, las competencias y las experiencias de los países socios con el conocimiento experto atesorado por

Alemania⁹⁷. En 2009, Alemania contaba con 14 proyectos en Latinoamérica, en áreas como desarrollo sostenible, gestión de residuos, políticas públicas de protección social, asentamientos urbanos y rurales, integración Escuela-Empresa y sistemas de contratación pública (SEGIB, 2010). La cooperación alemana apuesta por fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los países socios, de nivel de desarrollo más avanzado, que desean ofrecer cooperación y ejercer un rol más activo. En términos de gestión, se apuesta por delegar en sus oficinas locales las iniciativas de cooperación triangular y por incentivar redes de trabajo.

España es otro ejemplo notable. El apoyo a la CSS y el fomento de la cooperación triangular suponen una novedad para la cooperación española, cuyo referente es el II Plan Director (2005–2008) que señala la exploración de modelos de “cooperación paritaria y triangular” como forma de trabajo con los países más avanzados de Latinoamérica. Este enfoque entronca con la apuesta por el apoyo a los PRM que España ha impulsado en foros multilaterales y en el CAD/OCDE. El III Plan Director de la cooperación española 2009–2012 plantea la promoción de la CSS como estrategia complementaria de cooperación con PRM que se encuentran en el proceso de consolidación de sus logros de desarrollo. Esta modalidad permitiría “promover iniciativas más cercanas a las condiciones y necesidades de los países socios” y estimularía “las capacidades técnicas e institucionales, tanto de donante como de receptor”⁹⁸. La cooperación triangular se concibe como “puente entre las tradicionales cooperaciones Norte-Sur y Sur-Sur” definiéndose como la asociación de los recursos humanos, tecnológicos y financieros de dos o más países - generalmente un donante del CAD y un PRM - en beneficio de un país tercero, pudiendo este último contribuir con sus propios recursos. Además se considera un factor de “eficaz división del trabajo”⁹⁹.

En Latinoamérica, el apoyo de España a la CSS responde en menor medida a una “estrategia de retirada” y obedece más a una apuesta por la adaptación de los instrumentos al nivel de desarrollo de cada uno de los socios, fortaleciendo capacidades para la extensión de experiencias exitosas. En el nivel operativo, España ha firmado diferentes convenios y memorandos de entendimiento para el desarrollo de operaciones triangulares con Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile o Uruguay¹⁰⁰. Con México, se está elaborando un marco metodológico basado en los principios de eficacia que permita articular acciones de cooperación triangular hacia terceros países con el apoyo financiero del fondo mixto de cooperación hispano – mexicano. En general, el enfoque de apoyo a la CSS se halla en fase de experimentación. Existen algunos proyectos - piloto e iniciativas modestas de triangulación en volumen y extensión, por ejemplo en el apoyo a la modernización de la administración pública, con Chile y Paraguay.

Por otra parte, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) realiza un importante esfuerzo para difundir las ventajas e implicaciones de la cooperación triangular. Durante la presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, organizó un taller pionero en el ámbito comunitario, en vísperas del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades de Bogotá,

⁹⁷ Los países con quienes Alemania triangula de manera más destacada en la región son - por orden de preferencia - Chile, Costa Rica y México.

⁹⁸ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID): III Plan Director de la cooperación española 2009–2012.

⁹⁹ AECID: *Glosario*. 99 *Términos de Eficacia de la Ayuda en la Cooperación Española*, <http://www.aecid.es/es/servicios/publicaciones/Publicaciones2/Otros/Normativa/glosario99.html>

¹⁰⁰ La apuesta por la cooperación triangular se refleja en el Contrato de Gestión 2009-2010 de la AECID, que incorpora un indicador cuantificando el “número de acuerdos con países donantes para financiar y ejecutar conjuntamente algún programa de cooperación en países socios”.

intentando sistematizar experiencias de triangulación de los donantes europeos, y señalando futuras perspectivas para la UE. Los principales hallazgos giraron entorno a una mejor comprensión de la cooperación triangular y a la consideración de sus costes de transacción, posiblemente compensados por los beneficios resultantes de la exploración de complementariedades entre los socios. También se dio un fuerte impulso a la reflexión sobre la articulación entre esta modalidad y la agenda de eficacia de la ayuda¹⁰¹.

Un caso particular es el de **Francia** cuyo trabajo en cooperación triangular se halla todavía en fase embrionaria. La cooperación francesa ha manifestado interés en incorporar la cooperación triangular dentro de su cooperación descentralizada reconociendo la "*capacidad de innovación de la cual son portadoras las colectividades locales del Sur*" (Le Saux, 2007). Otra de las razones apuntadas en el fomento de la CSS es la búsqueda de alternativas a los inconvenientes de la reproducción automática de experiencias del Norte, favoreciendo los intercambios de soluciones Sur-Sur y sus respuestas más adecuadas a los problemas de las entidades locales.

Otras experiencias europeas también enriquecen las posibles materializaciones de la modalidad triangular en Latinoamérica. **Bélgica** ha innovado en la cooperación triangular entre universidades. Los **Países Bajos** han apostado por la cooperación triangular en desarrollo sostenible. Con el apoyo de la cooperación holandesa el programa *Partners on South-South Cooperation*, congrega a tres países localizados en continentes distintos: Benin – Bután – Costa Rica. El principal reto ha consistido en lograr una co-participación de los beneficiarios con entornos geográficos, sociales y culturales muy heterogéneos, identificando complementariedades, explorando las ventajas comparativas de cada país y definiendo ámbitos de intervención que propiciasen el intercambio de conocimientos y prácticas.

Suecia fomenta la CSS a partir del reconocimiento de la cooperación triangular como una modalidad eficaz. La agencia sueca de cooperación para el desarrollo (SIDA) ha recogido como línea de trabajo de su Plan de Acción para la Eficacia de la Ayuda (2009 – 2011) el apoyo al desarrollo de capacidades que respondan a la demanda de países en desarrollo, creen oportunidades para la CSS y proporcionen un conocimiento experto. SIDA apoya la plataforma *Capacity4Dev* dedicada a la promoción de una cooperación técnica que apueste por el empleo de recursos locales y regionales mediante la CSS (Lasseby, 2010). Su experiencia directa en cooperación triangular en Latinoamérica es limitada, con dos proyectos en Guatemala y Bolivia, con Chile como país socio.

El Reino Unido ha apostado fuertemente por el trabajo conjunto con Brasil en África, apoyando el Programa de Cooperación África – Brasil en desarrollo social. La iniciativa nació de un proyecto de cooperación bilateral Brasil-Ghana ("*Livelihood Empowerment against Poverty*", LEAP) en el campo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a partir de la difusión de las experiencias brasileñas en Programas de Transferencias de Rentas condicionadas (Bolsa Familia).

Esta muestra de experiencias de los EE.MM. representa un intento de plasmar su creciente interés por la CSS y triangular. Destaca la ausencia de una visión común entre los socios europeos al respecto del fomento de la CSS, su incipiente desarrollo, la diversidad de los abordajes y los recursos más bien modestos que se destinan hasta el momento a la cooperación triangular.

¹⁰¹ AECID (2010): "Informe del Taller y Nota Conceptual: Cooperación Triangular en el contexto de la eficacia de la ayuda – Experiencias y perspectivas de los donantes europeos", Madrid, 19 de marzo.

4.5 Conclusiones y Recomendaciones

Los cambios en las dinámicas mundiales de poder así como el proceso en curso de su difusión y desplazamiento vertical y horizontal, observables a nivel global y en la región latinoamericana en particular, plantean serios y urgentes desafíos a la UE. El vigor de las relaciones Sur – Sur, la creación de espacios autónomos para la concertación y la cooperación política de los países latinoamericanos (Comunidad de Estados de América Latina y Caribe, CELAC)¹⁰², sin participación europea o norteamericana, y la presencia de actores extra regionales (China, Rusia, India, Irán) son transformaciones de hondo calado que **desafían a la UE a redefinir su estrategia** y los instrumentos para continuar siendo un actor relevante en las relaciones con la región.

Entre las conclusiones de este informe ocupa un lugar especial la constatación de la ausencia de una política global de la UE y de un enfoque regional con Latinoamérica en el apoyo a la CSS. En realidad, encontramos un conjunto disperso de acciones, distribuidas en diferentes instrumentos y menciones aisladas o en diversos documentos estratégicos de las relaciones euro-latinoamericanas. No es posible afirmar que haya directrices políticas claras respecto a la CSS ni una estrategia estructurada y articulada que explore su complementariedad y su coordinación con el apoyo que ya le brindan algunos EE.MM. y otros donantes del CAD. Debería considerarse la coherencia de una política o programa de fomento a la CSS con los objetivos del resto de las políticas comunitarias, específicamente con la política de cooperación al desarrollo.

Al mismo tiempo, el reconocimiento cada vez mayor de la relevancia de la cooperación entre países en desarrollo dentro de la agenda de la eficacia y la intensificación de la CSS en Latinoamérica, suponen la afirmación de la autonomía regional y un reforzamiento de los liderazgos de algunos países, con repercusiones directas **en la disminución de la prioridad atribuida a la cooperación de la UE** (Arenal, 2010). Frente a este panorama, es probable que la tradicional agenda de la cooperación euro-latinoamericana, concentrada en el binomio cohesión social e integración, deba ser revisada y enriquecida con la **incorporación de mecanismos de carácter marcadamente horizontal** que se basen en el enfoque del intercambio de conocimientos, en compartir las experiencias exitosas de cada región y en explorar fórmulas complementarias de cooperación con capacidad para potenciar las respectivas fortalezas. Se trata de que la UE y sus EE.MM., principales donantes en la región, definan **una estrategia común y coordinada** ante la realidad de una Latinoamérica más autónoma, afirmativa y que diversifica sus opciones de inserción internacional.

Sin embargo, es necesario proceder con cautela ante la CSS, no tanto en cuanto a sus principios, filosofía y contribuciones al desarrollo internacional, sino en la medida en que la co-existencia de diferentes formas de ponerla en práctica de algunos países recomiende **sopesar la conveniencia de un enfoque selectivo por parte de la UE**. Cualquier decisión debe tomarse a partir de evidencias más claras y de un conocimiento detallado de las modalidades horizontales que poseen un mayor potencial desarrollista. Tampoco deben menospreciarse sus implicaciones en el diálogo de políticas o en los aspectos normativos que la CSS no incorpora y en los posibles impactos para el reforzamiento de la coordinación y la armonización entre los donantes en el ámbito de la DP, del Consenso Europeo sobre Desarrollo y del Código de Conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo, procesos con los cuáles la UE y sus EE.MM. se encuentran firmemente comprometidos.

¹⁰² Constituida formalmente en la “Cumbre de la Unidad”, en Cancún, el 25 de febrero de 2010.

Como se ha señalado en este informe la CSS posee enormes potencialidades pero presenta algunos claroscuros en cuanto a su naturaleza, eficacia y articulación con la cooperación de los donantes del CAD/OCDE. Hay señales incipientes del interés por la CSS en las instituciones comunitarias y en algunos EE.MM. (España, Alemania, Reino Unido, Francia, etc.) pero sería recomendable **profundizar en la comprensión de esta modalidad cooperativa**, saber más y valorar las ventajas e inconvenientes de cómo introducirla, con quién incentivarla y en qué niveles hacerla operativa.

Recomendaciones

En consecuencia, cabría al PE y a la Comisión **iniciar un proceso de esclarecimiento sobre la CSS y triangular**. Sería aconsejable explorar sinergias entre las instituciones comunitarias y los EE.MM. con más trayectoria en este enfoque, capitalizando las experiencias en cooperación triangular (Alemania), las capacidades de interlocución en plataformas regionales latinoamericanas de promoción de la CSS (España), los aprendizajes en cooperación triangular descentralizada (Francia), los enfoques de exploración de complementariedades en esquemas de cooperación triangular Sur – Sur – Sur (Holanda) y el apoyo vía triangulación a la sociedad civil y a las universidades de los países en desarrollo de Suecia y Bélgica. También deben aprovecharse las lecciones aprendidas por otros donantes del CAD (Japón y Canadá) con más experiencia en la cooperación triangular. Se recomienda el diseño de algún **mecanismo permanente de diálogo e intercambio formalizado de experiencias** que permita compartirlas y sistematizarlas.

La UE debería **diseñar una estrategia en varios niveles**. En el **nivel global y multilateral**, es imprescindible que las instituciones europeas definan el alcance de su apoyo a la CSS y las mejores formas de hacerlo efectivo, señalando aspectos sensibles de una eventual intensificación de la cooperación comunitaria con los países emergentes (diálogo de políticas, derechos humanos, eficacia, coordinación, división del trabajo). La traducción práctica de esta definición política, en sintonía con la apuesta por el multilateralismo¹⁰³, sería **una renovada implicación en el fomento a la CSS en el seno de Naciones Unidas**, en el Foro de Cooperación para el Desarrollo de ECOSOC, en el Comité de Alto Nivel de Cooperación Sur - Sur de la Asamblea General y en las actividades de la Unidad Especial de CSS del PNUD. Tanto la UE como los EE.MM. deberían involucrarse más en los programas de CSS de las agencias y programas de Naciones Unidas. De la misma forma, el apoyo financiero a través de aportaciones a la facilidad del Banco Mundial para la promoción de la CSS (*The South – South Experience Exchange Facility*) o a fondos como el Pérez Guerrero de Naciones Unidas y el fondo de CSS del PNUD, serían señales del compromiso europeo con la cooperación entre países en desarrollo.

En el **nivel birregional**, esa estrategia pasaría en primer lugar por la puesta en marcha de un diálogo político sobre la CSS, explorando también las oportunidades del trabajo conjunto en otras regiones a través de iniciativas triangulares. En el caso específico de América Latina **es preciso elevar la prioridad de la CSS en la asociación con la UE en el siguiente ciclo de elaboración de documentos estratégicos** dado que ni la Programación Regional 2007-2013 ni la Comunicación de la Comisión de 2009, “Una asociación de actores globales”, le otorgan la importancia debida.

De cara a la **VII Cumbre UE – América Latina**, que se realizará en Chile, en 2012, el fomento de la CSS debería ser uno de los temas centrales. Para ello, se necesita el empuje político del PE cuya capacidad de incidencia en las relaciones euro-latinoamericanas necesita ser potenciada. Tanto la Asamblea EUROLAT, como sus diferentes comisiones, podrían sugerir que se prestase mayor atención a la CSS. Se

¹⁰³ Ver la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM 2003, 526 final), de 10 de septiembre de 2003 titulada: “La UE y Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”.

recomienda que, en los trabajos preparatorios de la Cumbre de Santiago de Chile, se considere la posibilidad de que EUROLAT envíe a los mandatarios europeos y latinoamericanos, como hace tradicionalmente, un mensaje en este sentido.

Recomendamos que la Fundación EUROLAC incorpore entre sus actividades **un programa birregional de investigación en CSS** para contribuir a una mejor comprensión mutua. Este programa podría centrarse en identificar parámetros y condiciones idóneas consensuadas, a partir de experiencias exitosas previas, y en proponer metodologías compartidas para el apoyo a la CSS y su réplica en nuevos contextos, por ejemplo, constituyendo un observatorio de la CSS y triangular que integre a *practitioners* y académicos.

En el **nivel regional y subregional**, el apoyo a la CSS debería concentrarse en el fomento de redes de aprendizaje entre pares latinoamericanos y en el intercambio de experiencias (FIAPP, 2010)..¹⁰⁴

La CE podría alentar la implementación de este enfoque respecto a todos los programas regionales existentes y futuros.¹⁰⁵ Para ello se podría potenciar el componente de circulación del saber y de reciprocidad horizontal en estos programas regionales **a través de la reorientación de sus objetivos e instrumentos**. Los resultados de la evaluación del programa EUROSOCIAL abogan por una mayor consideración del componente horizontal y de la CSS en la segunda fase del programa.

En cuanto a la cooperación de la UE con los diferentes procesos de integración regional se recomienda incluir el fomento a la CSS en la elaboración de los *Regional Strategy Paper* para el periodo 2014-2020. Debe contemplarse la posibilidad de dinamizar la cooperación en el seno de estos procesos a través de iniciativas de fortalecimiento institucional, creación de oportunidades para la cooperación horizontal, generación de bienes públicos regionales, impulso a la participación ciudadana y **estímulo al diseño y a la ejecución de políticas públicas en sectores estratégicos** (integración productiva, gobernabilidad y modernización de las Administraciones Públicas, género, cohesión social, medio ambiente, desarrollo local, salud, educación, empleo). Es necesario profundizar más en los componentes de estas estrategias que tengan potencial para vincularse a un enfoque más horizontal, por ejemplo en un terreno tan fértil y con experiencias previas como las modalidades de cooperación transfronteriza y la gestión de interdependencias que fomentan la CSS. Correspondería a la Comisión Europea y a DEV-CO EuropeAid el impulso y liderazgo de esta tarea.

Debería también intensificarse el **apoyo a los foros e instituciones regionales en América Latina que debaten y trabajan en CSS**. La experiencia de la Comisión Europea con CEPAL, en el impulso de redes como REDIMA (Red de Diálogo Macroeconómico en América Latina) y de EuropeAid en el diálogo político y regulatorio del Programa @LIS constituyen un buen precedente.

El apoyo a la CSS **en ningún caso debería desplazar o sustituir las prioridades de la cooperación comunitaria** ya existentes, siendo aconsejable su introducción gradual.

¹⁰⁴Este fue el sentido de la posición del PE en relación a la Estrategia de la UE para las relaciones con América Latina, al afirmar que acogía “favorablemente las iniciativas de fomento e intercambio del conocimiento y de buenas prácticas” considerando que esta iniciativa podía “ser una herramienta extraordinariamente útil” Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2010, sobre la Estrategia de la UE para las relaciones con América Latina (2009/2213(INI)).

¹⁰⁵ Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo: “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, Bruselas, 30.9.2009, COM (2009) 495 final.

En el **nivel bilateral**, se recomienda un enfoque selectivo para la promoción de la CSS, que **se adapte a las capacidades y necesidades de los socios latinoamericanos** en función de su grado de desarrollo, su disposición para recibir apoyos exteriores a la cooperación que ofrecen y su posición ante la agenda de eficacia de la ayuda. La vía de la cooperación triangular se presenta como una modalidad especialmente atractiva con países como Brasil, México o Chile, con los cuales ya existe un marco de referencia en el contexto de los acuerdos de asociación y las asociaciones estratégicas que se han establecido en estos años. Sin embargo, presenta dificultades por las razones ya expuestas para su activación en países como Venezuela o Cuba, o en el ámbito de la ALBA. Otro grupo de países muy numeroso, entre los que cabe señalar a los centroamericanos con la excepción de Costa Rica, a los caribeños y a Paraguay y Bolivia en Sudamérica, presentan un perfil de receptores de cooperación, y por el momento su implicación en la CSS como oferentes es bastante limitada. Por su parte, un colectivo de países entre los que cabría incluir a Argentina y Colombia, y a mucha distancia Ecuador, Perú y Uruguay se encuentran en el tránsito de receptores a oferentes netos con una incipiente participación en iniciativas de triangulación.

En todos los casos, una vía de actuación para la cooperación de la UE en Latinoamérica consistiría en **fortalecer las capacidades de estos países para el ofrecimiento de CSS** en diferentes facetas que coinciden con las debilidades señaladas en esta forma de cooperación (sistemas de información y cómputo, gestión del conocimiento, sistematización de experiencias, mecanismos de rendición de cuentas, financiación, seguimiento y evaluación, etc.). Es decir, aprovechar el conocimiento experto y la experiencia europea para “cooperar en cooperación”, a través del desarrollo de capacidades (apoyo a la creación de agencias, formación de funcionarios, ciclo del proyecto, metodologías, etc.).

En cuanto a la distribución de tareas se podría pensar en **fórmulas mixtas entre los EE.MM. y la Comisión** para la realización de acciones que estimulen las capacidades técnicas e institucionales de los países latinoamericanos. Piénsese que algunos países (Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Perú, Ecuador o Colombia) cuentan con agencias de cooperación y departamentos para la cooperación triangular y que otros (México, Uruguay) las acaban de crear o las están poniendo en marcha. En muchos casos, estas agencias u organismos son débiles institucionalmente, carecen de funcionarios experimentados y desconocen elementos básicos de la gestión del ciclo del proyecto, herramientas de evaluación, planificación y programación o conocimientos sobre los requerimientos técnicos que implica la cooperación triangular.

La UE puede contribuir a que los países socios **identifiquen su potencial para la CSS y fortalezcan los mecanismos para su promoción** a nivel nacional y multilateral. La creación de Programas euro-latinoamericanos de formación en este campo serían muy bienvenidos. Se contribuiría además a la generación de acciones de doble dividendo al promover el encuentro entre los gestores de la cooperación latinoamericana en foros o espacios que faciliten el intercambio de experiencias y la discusión sobre los problemas para la puesta en marcha de programas de cooperación.

En relación a la agenda de eficacia y calidad de la ayuda, debe tenerse en cuenta que **no todos los potenciales socios de la UE en cooperación triangular**, tanto países de destino como intermedios, **son signatarios de la DP y de la AAA**. Hay que estandarizar criterios de eficacia para la evaluación previa de las intervenciones considerando que muchos de los socios de renta media latinoamericanos y de los receptores últimos son reticentes a su aplicación, o al modo en que los principios de París se han intentado “imponer” a los países en desarrollo.

En aras de una eficaz división del trabajo, es posible que la ejecución de proyectos y programas de cooperación triangular deba recaer con más peso en los EE.MM. dispuestos a involucrarse en esta modalidad a tres bandas que en las instituciones comunitarias, como la Comisión, que además presentan dificultades procedimentales.

4.6 Comentarios

by Alejandra S. Kern

El documento elaborado para el Parlamento Europeo da cuenta de la relevancia de la CSS en un contexto de transformaciones internacionales, que van más allá de los cambios en el sistema de cooperación para el desarrollo e inciden en las relaciones entre la UE y América Latina. Entre ellas, resulta clave la emergencia de nuevos poderes en un contexto de crisis económica a la cual los países desarrollados no logran responder.

Con relación a los rasgos de la CSS y ante la complejidad que adquiere actualmente su definición, resulta muy útil en el documento la distinción de sus dimensiones “política”, “técnica” y “económica”, en tanto implica reconocer distintas lógicas de colaboración en la región. Si bien la dimensión política constituye un marco general que encuadra y potencia las otras dimensiones, en las experiencias concretas de CSS la cooperación técnica y la económica tienden a correr por canales paralelos, con pocos puntos de contacto. Falta todavía un camino por recorrer en la integración de visiones y acciones entre estas dimensiones.

La caracterización de la CSS presentada sintetiza claramente ciertos consensos sobre sus principales rasgos, a la vez que da cuenta su problematicidad: las definiciones resultan en parte ambiguas, tienden a idealizar este tipo de cooperación y a restringir a la CSS como instrumento dentro de la política exterior. Sobre este punto, cabe notar que la relativa apertura del sistema de cooperación al desarrollo hacia la CSS ha impulsado un rico debate en América Latina y un esfuerzo de los países por precisar en qué consisten estas acciones, mejorar sus sistemas de registro y conocer el impacto de sus resultados. Tal como se señala en el documento, la Declaración de París constituye una presión para transparentar las prácticas de la CSS. Sin embargo, el impacto de esta Declaración y de todo el proceso emprendido en el marco de la OCDE para mejorar la efectividad de la ayuda va más allá, atravesando y a la vez fracturando el debate sobre la CSS en la región. La DP y el proceso de Accra actúan como divisoria de aguas en la región, dificultando alcanzar consensos y forjar un frente común para la reafirmación de la autonomía regional que claramente se señala como parte de los cambios al comienzo del documento. Incorporando a este punto otros aspectos y visiones marcadas por la política interna y los intereses de algunos países de la región que tienen un fuerte peso político. El documento presenta un claro mapa de la heterogeneidad de posiciones respecto a la CSS.

Tomando y complementando la perspectiva de este documento, es posible pensar esta heterogeneidad como un arco que va desde un modelo fuertemente “ideológico”, en un extremo, hacia un modelo más “pragmático” en el otro. La mayoría de los países de la región se mueven alternativa y gradualmente entre uno y otro extremo de este espacio. Desde esta perspectiva puede comprenderse también la variación de posiciones hacia la DP que se señalan entre la “adhesión entusiasta” (más que entusiasta la consideraría “pragmática”) y el “rechazo frontal”. Más allá de esta fragmentación del campo político y tal como destaca el documento, la práctica de la CSS cumple una importante función en la región: “genera solidaridades de hecho y fuertes conexiones entre las esferas administrativas, sociales y técnicas de la instituciones y organizaciones regionales”.

Tal como se afirma en el documento, en un contexto de cambio en las dinámicas mundiales de poder, la UE debe redefinir su estrategia hacia América Latina. Sin embargo, esta redefinición debería trascender la visión clásica y estructural acerca de la distribución de poder y orientarse por criterios societarios que acrecienten el diálogo sobre problemas críticos del desarrollo, que afectan la política y la economía mundial. La redefinición de una estrategia de vinculación entre la UE y América Latina debería basarse en un diálogo abierto y constructivo que incorpore y potencie la experiencia de cooperación entre los países latinoamericanos. En este sentido, algunas propuestas del documento presentan el riesgo de concentrarse excesivamente en la definición de una estrategia esencialmente “europea”, con poca atención al diálogo interregional. Como ejemplo, la preocupación por “la coherencia de una política o programa de fomento a la CSS con el resto de los objetivos de las políticas comunitarias”, si bien es claramente necesaria, podría implicar la subordinación de la primera a objetivos propios de la UE y sus EEMM, limitando la apertura a los aportes propios que emergen de las experiencias de la CSS. También la propuesta de “un enfoque selectivo” a partir de criterios a priori, como las distintas formas de poner en práctica la CSS y su relación con los criterios de la DP, limita la potencialidad de definir estrategias en forma conjunta en base a criterios nuevos que pueden ser superadores de la definición de Efectividad de la OCDE.

Una estrategia más abierta, constituida a partir del diálogo no implicaría renunciar a los compromisos ya asumidos por la UE, sino trascenderlos con miras a una gobernanza más participativa de un sistema de cooperación al desarrollo en permanente cuestionamiento. Este objetivo está presente en el documento cuando hace referencia a la “apuesta por el multilateralismo” y propone “una renovada implicación en el fomento a la CSS en el seno de las Naciones Unidas”. La opción de la UE por este foro de carácter más democrático y por tanto más legítimo es consistente con la propuesta aquí señalada de superar la forma en que la DP ha definido la efectividad de la ayuda, abriendo una nueva etapa en las discusiones internacionales más allá del próximo encuentro en Buzan. La esencia de la opción por el multilateralismo debería estar en la base de la definición de una nueva estrategia de cooperación entre la UE y América Latina que eleve la prioridad de la CSS en la agenda y en los documentos birregionales.

Entre las propuestas más instrumentales y concretas, mejorar conocimiento existente y promover la capacitación sobre cooperación internacional ocupan un lugar relevante. Ambas propuestas deberían construirse sobre la base de la experiencia académica disponible tanto en Europa como en América Latina. En este sentido, la participación activa de instituciones de formación e investigación latinoamericanas resulta fundamental para conocer, comprender y familiarizarse con la CSS desde la definición de nuevos conceptos, evitando así reinterpretarla a la luz de las concepciones que han marcado a la CNS.

Por otro lado, la recomendación de un programa birregional de investigación debería articularse y ampliar otras plataformas ya existentes como el Programa Iberoamericano de Apoyo a la CSS, o propuestos, como el observatorio sobre CSS que intenta diseñar el PNUD conjuntamente con Argentina. Esta articulación permitiría capitalizar conocimientos alcanzados y no superponer esfuerzos que en definitiva involucran a los mismos actores.

Finalmente, las referencias a la cooperación triangular denotan que existe también allí un amplio campo a conocer y analizar. Algunos estudios de caso, muestran una amplia diversidad de modalidades de coordinación y gestión, cuyas ventajas, dificultades y efectos no se conocen aún. Generar este conocimiento, contribuiría a un enfoque de la cooperación triangular “como elemento de apoyo a la CSS”, incorporando y potenciando sus mejores principios y prácticas.

by Maria Clara Sanin.

Las transformaciones globales y los países emergentes: En materia de CSS el énfasis se pone en los países emergentes “protagonistas” (BRICS, Venezuela, Arabia etc.) Debería complementarse con una referencia a la creciente actividad y fortalecimiento institucional de países con menor crecimiento para posicionarse como actores de CSS. Si bien está incorporado, creo que hacerlo un poco más explícito permite que no se asocie a la CSS únicamente con lo que están haciendo los PRM más poderosos.

Rasgos de la CSS. Las experiencias de Latinoamérica: Sobre este aparte tengo dos comentarios:

1. Sobre las definiciones regionales de CSS. Me parece que sería importante incluir en las características de la CSS no sólo definiciones académicas sino también consensos políticos que se están logrando en la región en el marco de la SEGIB. Creo que la manera en que se menciona el papel de la SEGIB en el tema de la CSS es muy pragmática. Sin embargo, considero que una de las principales ventajas de SEGIB es el foro político para discutir sobre la CSS y eso no se ve en el documento.

2. No estoy del todo de acuerdo con la afirmación de que “Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS con los países del CAD adoptando de manera casi a-crítica sus directrices, convirtiéndose en el mayor impulsor de la aplicación de la agenda de la eficacia en la región”. Colombia ha sido el impulsor de una posición pragmática que encuentre una articulación entre la agenda de la eficacia al desarrollo y la CSS. Creo que el trabajo analítico que impulsa desde el TT-SSC, y las discusiones y preparaciones previas a ACCRA no son reflejo de una posición a-crítica. Además, también ha sido el promotor de espacios regionales como el programa de la SEGIB.

La CSS en el contexto de la agenda de eficacia: Si bien existen posiciones muy diversas en la región, creo que hay un par de puntos que es importante mencionar:

- EL TT-SSC tiene como objetivo último presentar recomendaciones basadas en evidencias al IV Foro en Busán, sobre cómo la Agenda de la Eficacia se adapta y se adopta en la CSS y cómo la CSS y la CNS se complementan. Por lo tanto trabaja con socios que están interesados en participar en la construcción de dicha agenda. Esto hace, obviamente, que en la región no tenga muchos aliados en lo político.
- Me parece que una pregunta interesante es saber cómo participarán los países de la región en Busán. Por el momento no parece haber un debate regional sobre el tema. Esto quiere decir que ¿no estarán presentes?, ¿no llevarán sus discusiones y posiciones?

La UE y el apoyo a la Cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: Al citar el caso de España como país que impulsa triangulación, no sé si sea relevante hacer una mención al apoyo que este país ofrece a través de cooperación iberoamericana, que si bien ellos no lo llaman cooperación triangular, es un caso interesante de trabajo horizontal de un EEMM de la UE con un bloque regional.

Conclusiones y recomendaciones: Me parece importante diferenciar los temas prioritarios de ayuda, de las modalidades de la ayuda. Creo que el énfasis en cohesión social e integración en nada es incompatible con la CSS y triangular, pues unos se refieren al qué y los otros responde a preguntas del cómo. Considero interesante mirar de qué manera la UE puede complementar su actual esquema de ayuda hacia la región en cohesión social e integración, incorporando algunas herramientas de apoyo a la CSS y triangular. Creo que podría ser muy interesante iniciar con pilotos o apoyando esquemas regionales de CSS (Ej. Mercosur, CAN, o incluso Programa SEGIB).

Sobre la cooperación para fortalecer la cooperación. Me parece una idea valiosa, pero en este tema veo una inconsistencia de ciertos países de la región al no aceptar ninguna discusión de la agenda de la eficacia.

Por último, respecto al enfoque selectivo de los países con quienes triangular, si bien concuerdo que no todos tienen las capacidades para hacerlo, soy un poco prudente con promover la idea que en la región hay unos "elegidos" o "mejores".

by Juan Pablo Prado Lallande

La cooperación Sur-Sur, al igual de lo que sucede con la cooperación Norte-Sur, está determinada por los condicionantes que emergen de los factores de situación (internos externos) propios del ejercicio de la política exterior, sea ésta de gobierno o, en el mejor de los casos, de Estado. De ahí la latente vulnerabilidad de la CSS latinoamericana que, ante la falta de políticas públicas consolidadas en materia de cooperación internacional, puede disminuir su potencial y eficacia de sus resultados.

En el Sur y entre el Sur mismo, hay enormes disparidades en términos políticos, económicos y de capacidades. Si se considera adecuado ahondar en el análisis a este respecto, ese señalamiento podría servir para advertir al lector que esa situación puede, en ciertos casos, volver a la CSS en un ejercicio verticalista de influencia o poder.

En el ensayo se habla de la relativa mayor sencillez de la instrumentación de la CSS. En mi papel de ex funcionario en el ámbito de la CSS mexicana, estimo que ese señalamiento no es del todo certero, dado que cuando el país socio (receptor) del Sur no tiene capacidad de gestión o absorción de la colaboración proveniente de otros oferentes (sean países desarrollados o del mismo Sur) no es sencillo hacer CSS, sino todo lo contrario. De ahí que se sugiera matizar esta idea.

Cuando se habla de los distintos niveles de aceptación y práctica de la Declaración de París (DP) en Latinoamérica y El Caribe, posiblemente sea pertinente señalar que en algunos casos, a pesar de que varios países han suscrito tal Declaración, en la práctica no se han involucrado activamente, lo cual complica, aún más, el panorama a este respecto. Cuando se hace mención a la participación de los países latinoamericanos en la DP es conducente señalar que, en parte (dependiendo el caso –en donde el colombiano es, me parece, el más evidente) algunos países del Sur han utilizado su apoyo político y práctico a la Agenda de eficacia de la ayuda como un recurso de política exterior (lo cual es en todo sentido legítimo, claro está), tanto a favor de su visibilidad y "prestigio" en el sistema de cooperación, como para ser vistos por el Norte y sus organismos como receptores "aptos" o "competentes" y en otra palabra, más "confiables", en aras de mantener o aumentar la AOD proporcionada a éstos. En el plano de las propuestas con miras a reactivar la cooperación entre la UE con Latinoamérica y el Caribe, las cuales me parecen en todo sentido acertadas y coherentes, creo que es conducente hacer énfasis en que, en caso de que se ponga en marcha algún programa de mayor envergadura de la UE en el ámbito de la CT con Latinoamérica, debe quedar claro que el papel de la UE no debe ser visto exclusivamente como "mero financiador" de actividades de CSS, pues eso desvirtuaría al espíritu mismo de la CT, al menos de la manera en que varios países latinoamericanos (por ejemplo México) conciben y practican esta actividad.

Quizás sea conveniente que el Informe, en la sección final, señale con mayor claridad que la Cooperación Triangular, dadas sus características operativas y naturaleza de sus actores, constituye la estrategia más viable para vincular a cooperación Norte-Sur europea hacia Latinoamérica y el Caribe, con el fin de reforzar la cooperación Sur-Sur de esta región, siempre y cuando los países de esta

segunda región (sin duda éstos serán muy selectos) así lo soliciten. En este sentido, la estrategia que en su momento se establezca, debe contar con criterios que guíen metodológicamente el proceso a llevar a cabo, el cual deberá contemplar, como se ha señalado en el texto, experiencias exitosas previas a nivel bilateral y trilateral en sectores específicos de actuación.

by Jorge Balbis

El documento presenta una visión equilibrada sobre las ventajas y riesgos de la Cooperación CSS en AL. Si bien el análisis no cae en el error de asimilar temas o cuestiones como cohesión social e integración regional (el “binomio tradicional” de referencia para la cooperación de la UE con América Latina) con una práctica concreta de realizar la cooperación al desarrollo CSS, convendría insistir en el texto en la distinción entre estas categorías conceptuales. La modalidad de la CSS podría ser apoyada por la UE, tanto respecto del “binomio tradicional” de temas en la agenda de la cooperación euro-latinoamericana como respecto a otras cuestiones como: medio ambiente y cambio climático, fortalecimiento institucional, reforma del Estado, etc.

Hay un problema de fondo que convendría resaltar a la hora de pensar en posible apoyo de la UE a la CSS en AL: A partir del reconocimiento de la dificultad o resistencias para que muchos países de AL acepten los criterios de la DP y AAA con los cuales disienten y desean innovar a través de su práctica de la CSS, ¿cómo podría la CE apoyar esa modalidad de cooperación en AL si a la vez desea imponer o promover en esa práctica los criterios de la DP y AAA con los que se identifica? Tal posibilidad parecería chocar con dificultades políticas de fondo, tanto para la CE como para los Estados Miembros de la UE

Se debe insistir en la necesidad de no desatender importancia de la cooperación N-S de la UE con AL y que el posible apoyo a la CSS, no se convierta en una coartada para reducir la segunda con los PRM (en especial con los PRM baja). Insistir igualmente, en las posibles ventajas de la cooperación triangular, apoyando a países de RM alta respecto de acciones en países de RM baja en la propia región latinoamericana, en especial por los aspectos en los que concentran mayoritariamente los proyectos de la CSS: desarrollo productivo, de infraestructuras y la salud; y por su apoyo a sectores abandonados por los donantes tradicionales (agricultura, facilitación del comercio).

Estamos de acuerdo con elevar la prioridad de la CSS en la asociación entre la UE y AL en el siguiente ciclo de elaboración de documentos estratégicos, en especial en la perspectiva de la VII Cumbre ALC-UE 2012. Hasta se podría sugerir la posibilidad de que en las nuevas Estrategias Plurianuales de cooperación con AL, sus regiones y países, se pudiera incluir a modo de prueba, el apoyo a algunas iniciativas/experiencias de CSS que fueran debidamente evaluadas como medio de aprendizaje para la CE.

5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Uno de los grandes desafíos de la Alianza Estratégica UE-ALC es su alineamiento con el Consenso Europeo sobre el Desarrollo y sobre todo con el Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que vincula la **AOD de la UE** al alcance de los ODM. En ambos documentos se reconoce la necesidad de concentrar los esfuerzos en los países de renta baja, lo que implica una concentración geográfica en África subsahariana. Al mismo tiempo la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión - o la promoción de la cohesión social - sigue siendo una prioridad clave de la asociación estratégica UE-ALC. Hacer compatible los desafíos enunciados en el Consenso con los objetivos de la Asociación Estratégica UE-ALC es un reto que debe ser encarado tanto en el diálogo político birregional como en la implementación de los instrumentos de cooperación. El párrafo 61 del Consenso ofrece las perspectivas estratégicas de enorme relevancia para la mayoría de los países de ALC. Tanto la Comisión como el PE deben emitir, sin embargo señales claras hacia la región de que el compromiso de combatir la pobreza incluye también a países de renta media, con problemas de pobreza y desigualdad social y territorial. La nueva estrategia de “crecimiento integrador” como principio de la política al desarrollo de la UE es de enorme importancia para ALC. Las determinantes del crecimiento integrador definidas por la Comisión —inversiones productivas y sostenibles, acceso al crédito, marco jurídico y normativo, innovación, trabajo digno y protección social— están de hecho en la agenda de la Asociación Estratégica.

Es precisamente en ese contexto en el que se basa la pertinencia del concepto de **cohesión social** como eje orientador y principio rector de las políticas públicas y de las estrategias de desarrollo en América Latina. La pertinencia viene dada también por el hecho de que la desigualdad se ha convertido en un obstáculo para el crecimiento económico de ALC y para la consolidación de sus instituciones democráticas. La propia región así lo está reconociendo al focalizar la preocupación gubernamental en la lucha contra las desigualdades, e incorporar el debate sobre cohesión social en la agenda política nacional y regional. El concepto de cohesión social constituye, más allá de las diversas connotaciones, un denominador común en tanto que permite orientar las estrategias de desarrollo hacia el logro de bienestar de toda la población, evitando así la polarización, desafección y pérdida de confianza en las instituciones democráticas.

Junto con la cohesión social, la apuesta de la UE por **la integración en ALC** ha sido también pertinente pues trata de adaptarse a las diversas opciones de inserción internacional que hoy persiguen los países de la región. Si a los acuerdos que se han firmado en la Cumbre de Madrid se suman los ya en vigor con México y Chile, la negociación con Mercosur —incluyendo, en su momento, a Venezuela—, y se retoman las negociaciones con Ecuador y Bolivia, se habría materializado una “red” de acuerdos de asociación que cubriría toda la región, y con ello, sería realidad el objetivo trazado por la UE hace más de una década. Los Acuerdos de Asociación son un poderoso incentivo para la integración. Sin embargo la política comercial y la incoherencia de ciertos ámbitos políticos con la política al desarrollo minan dichos incentivos. La estrategia de apoyo a la integración y el regionalismo ha descansado básicamente en dos grandes instrumentos: la firma de Acuerdos de Asociación de carácter interregional; y los programas de cooperación basados en asistencia financiera y técnica para el fortalecimiento institucional y el desarrollo de políticas comunes. Los programas de cooperación regional, han estado condicionados, en primer lugar, por el escaso apoyo económico de la cooperación comunitaria a la integración regional y, en segundo lugar, por el enfoque de la UE, muy centrado en el fortalecimiento institucional que en un marco de “regionalismo abierto”, han tenido poca importancia

(Sanahuja). Desde mediados del 2000, sin embargo, el regionalismo y la integración regional se presentan con una nueva lógica o estrategia “posliberal”, a través de entidades como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Esta da más relevancia a las agendas políticas; a la estabilidad y gestión de crisis; a la construcción de instituciones, y a la cooperación funcional en áreas no comerciales, como la seguridad y la defensa, la reducción de asimetrías, la infraestructura física o la cooperación financiera, lo que abre nuevas posibilidades para el diálogo y la cooperación de la UE

Un desafío creciente para la UE lo constituye el vigor que ha alcanzado la **cooperación sur-sur** en ALC. La creación de espacios autónomos para la concertación y la cooperación política de los países latinoamericanos como la CELAC —sin participación europea o norteamericana— y la presencia de actores extra regionales como China, Rusia, India o Irán, exigen respuestas coherentes de parte de la UE. Sin embargo, es necesario proceder con cautela ante la CSS, en la medida en que la co-existencia de diferentes formas reclame un enfoque selectivo por parte de la UE. Cualquier decisión debe tomarse a partir de evidencias más claras y de un conocimiento detallado de las modalidades horizontales que poseen un mayor potencial desarrollista. Es importante recalcar la ausencia de una política global de la UE y de un enfoque regional con Latinoamérica en el apoyo a la CSS. No existen por ello directrices políticas claras respecto a la CSS ni una estrategia estructurada y articulada que explore su complementariedad y su coordinación con el apoyo que ya le brindan algunos estados miembros y otros donantes del CAD.

RECOMENDACIONES

Ayuda al Desarrollo

- *La oportunidad en la crisis:* La UE necesita realizar un análisis pormenorizado de los cambios que tiene la arquitectura de la cooperación al desarrollo. Dicho análisis debe incluir un balance realista del Plan de 12 puntos que ponga en claro dos cosas: Una clara posición del Consenso y con ello de los estados miembros sobre su disposición a cumplir con los acuerdos asumidos en el financiamiento de los ODM y en segundo lugar una estrategia propia en lo referente a la calidad de la ayuda y el cumplimiento de la DP.
- *Más coherencia con la AOD:* La presencia de la UE y de tres países latinoamericanos en el G20 puede ser una oportunidad para acercar posiciones en este campo de tal manera que la CPD pueda ser implementada de manera conjunta.
- *Mantener el compromiso de la AOD en los PRM:* Este compromiso requiere por un lado la concentración sectorial y, por el otro, la selectividad geográfica. *La erradicación de la pobreza debe mantenerse como objetivo superior de la AOD para ALC, pero se debe adaptar a las particulares exigencias de PRM caracterizados por una elevada desigualdad y la necesidad de mejorar las políticas públicas para la cohesión social.* Se debe acentuar la importancia del párrafo 61 del Consenso Europeo de Desarrollo donde se describen claramente perspectivas estratégicas de enorme relevancia para la mayoría de los países de ALC.
- *Una mejor división de tareas:* La AOD debe concentrarse en sectores clave, para el desarrollo de la región definidos en la última Cumbre de Madrid: apoyo a la integración, infraestructuras, nuevas tecnologías y competitividad, educación y formación de recursos humanos, energías renovables o reforma del Estado y cohesión social. A pesar de los efectos de la crisis España todavía podría asumir un papel rector, pero sería necesaria la participación de países como Alemania o Gran Bretaña.
- *Aprovechar los nuevos espacios:* Los cambios de la gobernanza multilateral también afectan la AOD. Dentro del G20 hay tres países de ALC, México, Brasil y Argentina que cuentan ya con experiencia en la cooperación. Con el Consenso de Seúl para el desarrollo y la Agenda de Cannes, la UE puede iniciar vínculos más horizontales que permitan una mejor adaptación de la ayuda a las condiciones de PRM-baja.
- *Poner el ODM 8 en el centro de la AOD:* La UE puede fomentar mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los más pobres. En particular las políticas tendientes a lograr la meta de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos. Dicha estrategia se alinearía con la nueva visión de “crecimiento integrador” que formuló la Comisión en su Libro Verde. El ODM 8 es el reto más grande de la UE en ALC y es, además el que más potencialidades ofrece para ambas regiones pues es el núcleo de la relación horizontal.
- *Los Documentos de Estrategia de País (DEP) y los Documentos de Estrategia Regional (DER) son, a nuestro criterio el punto de partida más adecuado para la reformulación de una cooperación horizontal.*

Cohesión social

- La creación de pactos o consensos políticos de amplio espectro con el objetivo de que las políticas de cohesión social adquieran el carácter de políticas de Estado y no sólo de gobierno. Para ello es importante el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de los procesos de participación ciudadana para poder alcanzar consensos sobre la agenda-país.
- La UE debe seguir promoviendo el aprendizaje entre pares, la creación de redes y la fijación de objetivos comunes en torno a la cohesión social. Un modelo a ser discutido para su puesta en práctica es el MAC de la UE.
- En concordancia con la Declaración de París, la UE debe impulsar más decididamente la división de tareas y la coordinación de programas entre los estados miembros para la promoción de la cohesión social y territorial. Un primer paso podría ser la elaboración de un marco conceptual común por parte de la UE.
- El Foro de la Cohesión Social UE-ALC, como espacio de diálogo político debería ofrecer de hecho los principios de dicho marco conceptual para asegurar la puesta en práctica de mecanismos más ambiciosos.
- De igual manera la Fundación Eurolac podría impulsar y apoyar una red de *think tanks* europeos y latinoamericanos dedicados a elaborar propuestas de modernización de modelos sociales para promover la cohesión social en la región con el apoyo de la cooperación internacional.

Integración regional

- La UE debe buscar una estrategia renovada de apoyo a la “integración positiva” y las políticas comunes: como socio externo la UE no debiera limitarse a la estrategia “clásica” de apoyo a las instituciones formales y a las políticas de liberalización del “regionalismo abierto”. Para ello deben impulsarse políticas para mejorar la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso asegurado a los mercados externos: la mejora de las infraestructuras y, especialmente, las mejoras de la productividad mediante la incorporación de conocimiento y la mejora de la educación y la investigación, desarrollo e innovación (I+D+I).
- Apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías regionales: En particular, puede ser muy oportuno que la UE proporcione apoyo financiero y/o institucional a los instrumentos y fondos establecidos o que puedan establecer los distintos grupos subregionales para hacer frente a esas asimetrías, como el Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) o el que pudiera crearse en el marco de la unión aduanera centroamericana.
- Movilización de recursos adicionales: la UE puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), más allá del criterio de interés mutuo previsto en el nuevo mandato para el periodo 2007-2013, en colaboración con bancos de la integración como la CAF o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La puesta en marcha por la Comisión del nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), anunciado en la Cumbre de Madrid de 2010, constituye, en este sentido, una importante novedad.
- El papel clave de los Acuerdos de Asociación: En este ámbito, una política de cooperación al desarrollo específicamente adaptada a los países de renta media de América Latina no debiera limitarse

a la ayuda “clásica”, complementándose con estrategias de apertura comercial bien planteadas, a través de acuerdos —sea la integración regional sur-sur o los acuerdos sur-norte— que aseguren el acceso a mercados externos, alienten la inversión externa, e incentiven la innovación y la competitividad.

- Una agenda de diálogo político ampliado: Para ello, la UE puede promover diálogos especializados entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, y alentar la implicación de las instituciones regionales en las crisis políticas de la región mediante un proceso de consultas más amplio con el Consejo de la UE, en el marco de la PESC. A tal efecto, son particularmente relevantes iniciativas como la Asamblea Parlamentaria Unión Europea-América Latina (Asamblea Eurolat).
- La relevancia de las políticas sectoriales de energía —en particular, en el ámbito de las energías renovables—, e infraestructura física y de comunicaciones: en estos ámbitos, la cooperación con iniciativas suramericanas es un componente importante de la nueva agenda de la integración y responde a intereses compartidos.
- Mayor cooperación en ciencia y tecnología: a través de programas que favorezcan tanto la generación de capacidades endógenas, como la transferencia de tecnología del exterior.
- Mayor énfasis en la promoción de dinámicas de “regionalización”: en particular, la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales transnacionales; las redes regionales de ciudades; y los procesos de regionalización “desde abajo”, mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso de integración.

Cooperación sur-sur

- Se trata de que la UE y sus EE.MM., principales donantes en la región, definan una estrategia común y coordinada ante el desafío de la CSS en ALC. En ningún caso debería desplazar o sustituir las prioridades de la cooperación comunitaria ya existentes, siendo aconsejable su introducción gradual. La horizontalidad característica de la CSS y sus prácticas basadas en el intercambio de experiencias y los aprendizajes compartidos entre pares, deberían enriquecer los programas y acciones orientadas a la promoción de la cohesión social y al apoyo a los procesos de integración regional.
- En consecuencia, cabría al PE y a la Comisión iniciar un proceso de esclarecimiento sobre la CSS y triangular. Sería aconsejable explorar sinergias entre las instituciones comunitarias y los EE.MM. con más trayectoria en este enfoque.
- De cara a la VII Cumbre UE – América Latina, que se realizará en Chile, en 2012, el fomento de la CSS debería ser uno de los temas centrales. Tanto la Asamblea Eurolat, como sus diferentes comisiones, podrían sugerir que se prestase mayor atención a la CSS.
- Recomendamos que la Fundación Eurolac incorpore entre sus actividades un programa birregional de investigación en CSS para contribuir a una mejor comprensión mutua. Este programa podría centrarse en identificar parámetros y condiciones idóneas consensuadas, a partir de experiencias exitosas previas.
- En cuanto a la cooperación de la UE con los diferentes procesos de integración regional se recomienda incluir el fomento a la CSS en la elaboración de los *Documentos de Estrategia Regional* para

el periodo 2014-2020. Correspondería a la Comisión Europea y a DEV-CO el impulso y liderazgo de esta tarea.

- Debería también intensificarse el apoyo a los foros e instituciones regionales en América Latina que debaten y trabajan en CSS. La experiencia de la Comisión Europea con CEPAL, en el impulso de redes como REDIMA (Red de Diálogo Macroeconómico en América Latina) y de EuropeAid en el diálogo político y regulatorio del Programa @LIS constituyen un buen precedente.
- La vía de la cooperación triangular se presenta como una modalidad especialmente atractiva con países como Brasil, México o Chile, con los cuales ya existe un marco de referencia en el contexto de los acuerdos de asociación y las asociaciones estratégicas que se han establecido en estos años.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. A. (2006): Cooperación con Países de renta media: Justificación y ámbitos de trabajo, Equipo de trabajo: J. A. Alonso (Director), F. Maeso, L. Ayala. y M. Sastre C. Garcimartín, V. Donoso, V. Martín, I. Álvarez, G. Magaña, Disponible en Web: <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/16732/original/PaisesRentaMedia.pdf> .
- Alonso, J. A. (2007): Cooperación con Países de Renta Media, Madrid, Editorial Complutense/ ICEI.
- Alonso, J. A. y Sanahuja, J. A. (2006): "Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo", Intermón Oxfam, La realidad de la ayuda 2006 – 2007, Barcelona, pp.179-204.
- ALOP (2010): Cooperación Sur – Sur: un desafío al sistema de ayuda, Medellín, marzo.
- Altmann, J. (ed.) (2011): América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?, Buenos Aires, Teseo/FLACSO.
- Arenal, C. del (2010): "Balance de la asociación estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe", Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, Madrid, 13 de abril de 2010.
- Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (2010a): Recomendación: Migración en las relaciones UE-ALC [en línea]. Disponible en Web: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dlat/dv/817/817714/817714es.pdf [Extraído el 8 de Julio de 2011].
- Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (2010b): Resolución: Hacer frente conjuntamente a los retos del cambio climático: por una estrategia coordinada de la UE y América Latina y el Caribe en el marco de las negociaciones de la CMNUCC [en línea]. Disponible en Web: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/seville_2010/adopted_docs/climat_change/817703es.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (2011a): Declaración de 17 de mayo de 2011 de los copresidentes de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana sobre la próxima conferencia de la ONU sobre cambio climático en Durban [en línea]. Disponible en Web: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/montevideo_2011/declarations/un_conf_climat_es.pdf [Extraído el 8 de Julio de 2011].
- Ayllón, B. (2009): South – South Cooperation and Multilateral Governance of the Aid System: The Implications for Spanish Aid, Working Paper, FRIDE, Madrid, junio.
- Ayuso, A. (2008): "Cooperación europea para la integración de América Latina: Una ecuación con múltiples incógnitas". Revista Española de Desarrollo y Cooperación. Número Extraordinario "V Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", pp. 125-146.
- Better Aid (2010): Documento de posicionamiento político sobre la Cooperación Sur-Sur para el Desarrollo, marzo.
- Birle, P. (2009): Apoyo efectivo a los procesos de integración y cooperación regionales en Latinoamérica. Berlín, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).
- Bodemer, K. (2010): "Integración energética en América del Sur: ¿jeje de integración o de fragmentación?", en M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja (Coords.), Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona, CIDOB, pp. 179-205.
- Briceño, J. (2010): "La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano". *Nueva Sociedad* nº 228, julio-agosto, pp. 44-59.

- CAD/OCDE (1996): *Shaping the 21 st Century: The Contribution of the Development Co-operation*, Paris.
- CAD/OCDE (2011): *Development Aid at a Glance*, Paris.
- Cas Granje, Alexandra (2011): "UE-América Latina, la cohesión social es el eje" en <http://www.cumbresiberoamericanas.com/principal.php?p=712>.
- CEPAL (2006): "El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social" en: *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Trigésimo primer periodo de sesiones de la CEPAL, Montevideo.
- CEPAL (2008): *Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/R.2150, diciembre.
- CEPAL (2010a): *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile Disponible en Web: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/39991/P39991.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- CEPAL (2010b): *Espacios de convergencia e integración regional. Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.3201, febrero
- CEPAL (2010c): *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*", Santiago de Chile.
- CEPAL (2010d): *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2010e): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010. Crisis originada en el centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*. Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2010f): *Síntesis 2010 - La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2011a): *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, Santiago de Chile. Disponible en Web: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/43260/En_busca_asociacion_renovada_America_Latina_Caribe_Union_Europea.pdf [Extraído el 8 de junio de 2011].
- CEPAL (2011b): *Panorama Social de América Latina 2010*, Santiago de Chile.
- CEPAL / OIT (2011): *Políticas contra cíclicas para una recuperación sostenida del empleo [en línea]. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe - Boletín CEPAL / OIT Numero 5*. Disponible en Web: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/43690/2011-355-CEPAL-OIT-No_5-WEB.pdf [Extraído el 8 de Julio de 2011].
- CEPAL-AECID-SEGIB (2007): *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2010): *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona. CIDOB.
- Colacrai, M. et. al. (2011): *Escenarios y desafíos de la Cooperación Sur-Sur a 30 años de la Declaración de Buenos Aires*. CICI + D, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM)/ DGCINT, Buenos Aires.

- Comisión Europea (1995): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000), Bruselas, COM(95) 495, 23 de octubre.
- Comisión Europea (1999): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI, Bruselas, COM(99) 105, 9 de marzo.
- Comisión Europea (2005): Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre.
- Comisión Europea (2005a): Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo – Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea]. Disponible en Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:ES:PDF> [Extraído el 8 de Julio de 2011].
- Comisión Europea (2005b): La política de desarrollo de la Unión Europea – El consenso europeo [en línea]. Disponible en Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0311:FIN:ES:PDF> [Extraído el 8 de julio de 2011]. (ONLY PROPOSAL) ComunicaciónConsensoEuropeocom2005_0311es01.
- Comisión Europea (2005c): Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina [en línea]. Disponible en Web: http://eeas.europa.eu/la/docs/com05_636_es.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Comisión Europea (2007): Towards an EU-Brazil Strategic Partnership. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Bruselas, COM(2007) 281, 30 de mayo
- Comisión Europea (2007a) América Central – Documento de estrategia regional 2007-2013 [en línea]. Disponible en Web: http://www.eeas.europa.eu/ca/rsp/07_13_es.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Comisión Europea (2007b) América Latina Documento de Programación Regional 2007-2013 [en línea]. Disponible en Web: http://www.eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Comisión Europea (2007c): Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo [COM (2007) 72 final].
- Comisión Europea (2007c): Comunidad Andina – Documento de estrategia regional 2007-2013 [en línea]. Disponible en Web: http://eeas.europa.eu/andean/rsp/07_13_es.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Comisión Europea (2007d): Mercosur – Documento de estrategia regional 2007-2013 [en línea]. Disponible en Web: http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Comisión Europea (2008a): Agenda Social Renovada [COM (2008) 412 final].
- Comisión Europea (2008b) La Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2009): La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales [en línea]. Disponible en Web: http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf [Extraído el 8 de Julio de 2011].

Comisión Europea (2010a): “EUROSociAL II, Guía para los solicitantes de subvenciones”.

Comisión Europea (2010b) Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio [en línea]. Disponible en Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0159:FIN:ES:PDF> [Extraído el 8 de julio de 2011].

Comisión Europea (2010c) Financing for Development – Annual progress report 2010 – Getting back on track to reach the EU 2015 target on ODA spending? [en línea]. Disponible en Web: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0420_COM_2010_0159_EN.PDF [Extraído el 8 de Julio de 2011].

Comisión Europea (2010d): Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013 [en línea]. Disponible en Web: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0421_COM_2010_0159_EN.PDF [Extraído el 8 de julio de 2011].

Comisión Europea (2011a): A Budget for Europe 2020 [en línea]. Disponible en Web: http://europa.eu/press_room/pdf/a_budget_for_europe_2020_en.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Comisión Europea (2011b): A Budget for Europe 2020 – Part II: Policy Fiches [en línea]. Disponible en Web: http://europa.eu/press_room/pdf/a_budget_for_europe_2020_-_part_ii_policy_fiches_en.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Comisión Europea (2011c): EU Accountability Report 2011 on Financing for Development – Review of progress of the EU and its Member States – Annexes Vol. I, II, III, IV, V und VI [en línea]. Disponible en Web: <http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/> [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (1994): Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA.

Consejo de la Unión Europea (2007): Código de conducta de la UE sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo [en línea]. Disponible en Web: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/07/st09/st09558.es07.pdf> [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (2010a): VI European Union – Latin America and Caribbean Summit – Madrid Declaration [en línea]. Disponible en Web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114535.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (2010b): Madrid Action Plan 2010-2012 [en línea]. Disponible en Web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114540.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (2010c): IV EU-Chile Summit Joint Communiqué [en línea]. Disponible en Web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114478.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (2010d): IV EU-Mercosur Summit Joint Communiqué [en línea]. Disponible en Web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114486.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (2010e): EU CAN Summit Joint Communiqué [en línea]. Disponible en Web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114548.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (2010f): V EU-Mexico Summit Comillas Joint Statement [en línea]. Disponible en Web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114464.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (2010g): IV EU-CARIFORUM Summit Joint Communiqué [en línea]. Disponible en Web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114479.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo de la Unión Europea (2010h): IV EU-Central America Summit Joint Communiqué [en línea]. Disponible en Web: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114558.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].

Consejo Europeo (2000): Estrategia de Lisboa.

Consejo Europeo/Parlamento Europeo/Comisión Europea (2006): Declaración conjunta "El consenso europeo sobre desarrollo", DOCE C/46 1-19, de 24 de febrero de 2006;

Costa Vaz, A. (2010): "La Comunidad de Estados de América latina y el Caribe. La factibilidad y la necesidad de un nuevo organismo regional", Nueva Sociedad nº 221, mayo-junio, pp. 4-8.

DESA/ONU (2010): Development Cooperation for the MDG's: Maximizing Results, New York.

Desarrollo y Cooperación, nº 26, primavera/verano, Madrid, IUDC-UCM, pág.173.

Development Researchers Network (2004): Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (Mercosur), Bruselas, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., mayo.

Development Researchers Network (2005): Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., julio.

Development Researchers Network (2007): Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Central. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid (2 vol.), octubre.

Diario Oficial de la Unión Europea (2006a): Reglamento No. 1905/2006 de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo [en línea]. Disponible en Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF> [Extraído el 8 de julio de 2011].

Diario Oficial de la Unión Europea (2006b): Establishing a financing instrument for development cooperation [en línea]. Disponible en Web: http://www.eulib.com/documents/I_37820061227en00410071.pdf [Extraído el 8 de Julio de 2011].

Diario Oficial de la Unión Europea (2007): Comunicaciones e informaciones 17 de diciembre de 2007 [en línea]. Disponible en Web:

- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ES:PDF> [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Diario Oficial de la Unión Europea (2010): Versión consolidada del tratado de la Unión Europea [en línea]. Disponible en Web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:ES:PDF> [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Economou, E., Colombara, L. y Kaeppler, R. (2008): Programa AL-Invest III. Misión de evaluación final. Bruselas, AESA Consortium/Europeaid (mimeo).
- ECOSOC (2011): Background Study for the 2012 Development Cooperation Forum. Trends in International Financial Cooperation for LDCs, Draft, 29 april.
- Europeaid (2001): Evaluation finale du programme Al-Invest, Bruselas, 21 de junio (mimeo).
- Europeaid (2004): Informe de Evaluación: Misión de Evaluación Final de la Fase I del URB-AL, (Proyecto AML/B7-3010/94-168), Bruselas (mimeo).
- Europeaid (2010): Socios para el desarrollo - Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea – América Latina Actualización 2010. Bruselas: Comisión Europea.
- Fairlie, A. (2007): Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación. s. I. Red Latinoamericana de Comercio/Latin American Trade Network/LATN, mimeo.
- Farrell, G. (2010): Cohesión social, gobernabilidad y convivencia democrática: el enfoque propuesto por el Consejo de Europa, FLACSO, San José de Costa Rica.
- Fernández, W. (2010): "La integración física y la viabilidad de IIRSA", en Cienfuegos, M. y Sanahuja, J. A. (Coords.). Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona. CIDOB, pp. 207-243.
- Fernández Fernández, J. J. (2011): "La dimensión parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional UE- ALC: la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT)", en Stavridis, S., Cancela, C., Ponce de León, C., Guardatti, G. (coords.), Gobernanza Global Multi-Nivel y Multi-Actor – Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, pp.367-383.
- Fernández Poyato, A (2010): La cohesión social en América Latina y el Caribe: invitación al debate y propuestas de actuación, en FIIAPP.
- FIIAPP (2010a): Iniciativa para la Cohesión Social en América Latina y el Caribe. Documento base, Madrid.
- FIIAPP (2010b): "El aprendizaje entre pares en la elaboración de políticas públicas. Contribuyendo a la construcción de políticas en materia de cohesión social en América Latina y el Caribe".
- Food and Water Watch (2010): What does soy have to do with fish? [online] Available from: <http://www.foodandwaterwatch.org/factsheet/what-does-soy-have-to-do-with-fish/> [Accessed 28 June 2011].
- Foro Nacional Internacional (2010): Implementation of the Paris Declaration in Latin America and the Caribbean: a study of perceptions, Lima, December.
- Franco, R. y Székely, M. (coord.) (2010): Institucionalidad social en América Latina, CEPAL-UNFPA, Santiago de Chile.

- Freres Ch. et al (2011): La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación, Ch. Freres (dir.), Ignacio Martínez y Óscar Angulo, Fundación Carolina – CeALCI.
- Freres, C. y Sanahuja, J. A. (2005): Study on Relations between the European Union and Latin America - New Strategies and Perspectives [en línea]. Disponible en Web: http://www.eeas.europa.eu/la/docs/study_2004_en.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Freres, C. y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2006): América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria, Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Freres, C.; Martínez, I.; Angulo, O. (2010): La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación, Fundación Carolina, DT nº 46, pág.30, p.106.
- Gavas, M. et al. (2011): The EU's Multi-Annual Financial Framework post-2013: Options for EU development cooperation, by M. Gavás, S. Koch, O. Bello J. van Seters, M. Furness, European Think-Tanks Group.
- Giordano, P.; Méndez Parra, M. and Watanuki, M. (2009): Agriculture in the Doha Development Agenda: An Opportunity for Latin America? [online] IADB Int. Policy Note. Available from: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Curso_BID-INTAL-OMC_2009_05_01_GIORDANO2.pdf [Accessed 28 June 2011].
- Glennie, J. (2011): The role of aid to middle-income countries: a contribution to evolving EU development policy June 2011, Overseas Development Institute, Working Paper 331.
- Grimm, S.; Humphrey, J.; Lundsgaarde, E.; De Souza, S. (2009): European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development, EDC 2020 Working Paper nº 4.
- Grupo Soges (2008): Evaluación a medio camino del Programa Eurososocial. Informe final, febrero.
- Hänggi, H., Roloff, R. y Rüländ, J. (eds.) (2006): Interregionalism and International Relations, Londres, Routledge.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2005): "Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism". European Foreign Affairs Review nº 10, pp. 553-552.
- Hirst, M. (2010): "América Latina y la Cooperación Sur – Sur: reflexiones conceptuales y políticas", en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coord.): La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad, Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, pp. 17-39, Madrid.
- HTSPE (2011): Evaluación final del programa EUROSOCIAL 1, HTSPE Limited, Proyecto nº 2010/249246.
- HTSPE Limited (2010): Evaluación final del programa EuroSocial 1, Londres/Bruseals, HTSPE/Europeaid.
- Inter-American Dialogue (2009): Pobreza y Desigualdad en América Latina, Washington.
- Internacional Policy Centre For Inclusive Growth/UNPD (2010): South – South Cooperation: the same old game or a new paradigm?, Poverty in Focus nº 20, Brasilia.
- Kern, A. y Weistaubb, L. (2011): "El debate sobre la Cooperación Sur – Sur y su lugar en la política exterior argentina", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, nº 27, pp. 83 – 95.
- Lasseby, P. (2010): South-South & Triangular Cooperation. With a focus on Multilateral platforms acknowledging the Aid Effectiveness agenda, (mimeo).
- Le Saux, A. (2007): "De la cooperación descentralizada Norte-Sur a la triangulación Sur-Sur-Norte", Observatorio de la Cooperación Descentralizada, nº 3, julio, pág. 20.

- Legler, Thomas y Arturo Santa-Cruz (eds.) (2011): "Los desafíos del multilateralismo en América Latina". Monográfico de Pensamiento Propio nº 33.
- Lopes, M. (2010): Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia, Brasília, Edición del autor.
- Maihold, G. (2007): "Las relaciones entre Europa y América Latina: En Búsqueda de Nuevas Agendas y Formatos", En Malamud, C., Isbell, P., y Tejedor, C. (eds.), Anuario Iberoamericano 2007, Madrid, Real Instituto Elcano/Ediciones Pirámide, pp. 79-101.
- Malamud, C. (2008): "Los actores extrarregionales en América Latina (y III): Las relaciones con la Unión Europea", Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) nº 8, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Mallo, T. y Sanahuja, J. A. (Coords.) (2011): Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. Reflexiones durante la Presidencia española de 2010, Madrid, Fundación carolina/Siglo XXI.
- Milani, C. (2011): Les pays émergents dans l'actuel ordre mondial: changements et Légitimité politique", Revue internationale et stratégique, nº 82, vol. 2, pp.53-62.
- Morazán, P. (2011): Increasing the Impact of EU Development Policy, Briefing Paper, EP Directorate General for External Policies of the Union.
- Morazán, P.; Koch, S. (2010): An Inventory of Existing Mechanisms to comply with Aid Commitments by Member States, Brussels.
- Moser, C. M. y Drew, A. (2011): América Latina 2040: Agenda para un futuro de prosperidad compartida, Anuario Iberoamericano 2011, EFE-RIE, Madrid.
- Motta, P. da y Ríos, S. (2007): O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile. CEPAL. serie comercio internacional, nº 62, julio, LC/L-2776-P.
- Naciones Unidas (2008): Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo, Informe del Secretario General. Foro de Cooperación para el Desarrollo, (E/2008/69).
- Nivia, F. (2010): "La cooperación internacional Sur – Sur en América Latina y el Caribe: una mirada desde sus avances y limitaciones", Revista de Economía del Caribe, nº 5, pp.188 – 236.
- Nolte, D. (2004): Fortschritte auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft? Der III. Gipfel zwischen der EU und Lateinamerika in Guadalajara, Brennpunkt Lateinamerika, Hamburg.
- Nye, J. (2010): The Future of the Power, Washington, DC: Public Affairs.
- OCDE (2010a): Perspectives on Global Development 2010. Shifting Wealth. Paris.
- OCDE (2010b): Beyond the DAC. The Welcome Role of Other Providers of Development Cooperation, DCD issues brief, may.
- OCDE-TT/SSC (2010): Boosting SSC in the Context of Aid Effectiveness, Telling the Story of Partners Involved in more than 110 Cases of South-South and Triangular Co-operation. Paris; OECD (2010): Triangular Co-operation and Aid Effectiveness. Can Triangular Co-operation Make Aid more Effective, Paris.
- Ojeda, T. (2010): "La Cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido", Relaciones Internacionales, GERI/Universidad Autónoma de Madrid, pp.91-111..

- Parlamento Europeo (2001): Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, (2000/2249(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001 (A5-0336/2001).
- Parlamento Europeo (2006): Informe sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina (2005/2241(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 13 de marzo de 2006 (A6-0047/2006).
- Parlamento Europeo (2010): Informe sobre la Estrategia de la UE para las relaciones con América Latina(2009/2213(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 23 de septiembre de 2010 (A7-0111/2010).
- Peña, F. (2010a): "¿Un noviazgo demasiado prolongado? Está abierta una ventana de oportunidad para concluir un acuerdo Mercosur-UE", Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales, mayo, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php>.
- Peña, F. (2010b): "El despegue de las negociaciones Mercosur-UE. Múltiples andariveles de un proceso con varios escenarios finales factibles", Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales, julio, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php>.
- Peña, F. (2010c): "¿Una nueva etapa de Mercosur? Horizaonte sabiertos tras la Cumbre de San Juan", Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales, agosto, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php>.
- Peña, F. (2011): "El difícil arte de concluir lo comenzado. La experiencia de la Rueda Doha y de las negociaciones Mercosur-Unión Europea". *Newsletter sobre relaciones comerciales internacionales*, abril, en <http://www.felixpena.com.ar/index.php>.
- Pereira, L.H. (2008): "La visión de Brasil sobre la Cooperación Internacional", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 22, Madrid, 2008, pp.63-77.
- Plan de Acción de Madrid 2010-2012 (2010): "Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social". Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010.
- PNUD (2010): Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión inter-generacional de la desigualdad, Costa Rica.
- Prado, J.P. (2010): Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional para el desarrollo: hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño, SELA, SP/XXI-RDCIALC/DT n° 4 -10, 29 y 30 de julio.
- Rojas Aravena, F. (2011a): "Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo y la integración latinoamericana", en F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 135-158.
- Rojas Aravena, F. (2011b): Integración política. Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana. Documento para el foro de Biarritz, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Roloff, R. (2006): "Interregionalism in theoretical perspective" en H. Hänggi, R. Roloff y J. Rüländ (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge.
- Rosillo-Calle, F.; Pelkmans, L. And Walter, A. (2009): A Global Overview of Vegetable Oils, with Reference to Biodiesel [online]. A Report for the Bioenergy Task 40. Available from:

- <http://www.bioenergytrade.org/downloads/vegetableoilstudyfinaljune18.pdf> [Accessed 28 June 2011].
- Roy, R. (2010): Aonde os emergentes querem chegar?, Folha de São Paulo, 11 de abril.
- Ruiz-Huerta, J.: Social Cohesion and social policy decentralization: some reflections on the situation of Europe and Latin America en: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/54/46908719.pdf?contentId=46908720>.
- Sanahuja, J. A. (2007a): "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración en América Latina", en C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J. A. Sanahuja (eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Madrid, Fundación Carolina, Documento de Trabajo DT nº 15, pp. 1-41.
- Sanahuja, J. A. (2007b): "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", Pensamiento Iberoamericano (nueva época), monográfico "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", nº 0, febrero, pp. 75-106.
- Sanahuja, J. A. (2008): "La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas", Documento de Estrategia, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión. Dirección B, Parlamento Europeo, abril.
- Sanahuja, J. A. (2010a): "Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional", en ARENAL, C. del y SANAHUJA, J.A. (coords.): América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp.451-523.
- Sanahuja, J. A. (2010b): "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en CIENFUEGOS, M. y SANAHUJA, J.A. (coords.): Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Barcelona, Fundació CIDOB, pp.87-134.
- Sanahuja, J. A. (2010c): La nueva agenda de la cohesión social, URB-AL III, Plataforma de Liderazgo Local, Madrid.
- Sanahuja, J. A. (2010d): La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la "Asociación birregional", Fundación Carolina, CeALCI.
- Sanahuja, J. A. (2010e): "Regional leaderships and post-liberal regionalism: SSC in Latin America and the Caribbean", Poverty in Focus nº 20, Brasilia, IPC-UNDP, pp. 17-19;
- Sanahuja, J. A. (2011): "Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe", Pensamiento Iberoamericano, nº 8, pág. 218.
- Sanahuja, J. A. (2011a): "La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional", Cuadernos CEALCI nº 12, Madrid, Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2011b): "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de Unasur", Pensamiento Propio nº 33 (en prensa).
- Sanin, M. C. y Schulz, N.S. (2009): La Cooperación Sur – Sur a partir de Accra: América Latina y el Caribe, comentario FRIDE, marzo.
- Santander, G. (2011): "La Cooperación Sur - Sur: experiencias de interés e implicaciones para el sistema internacional de ayuda", Sistema, nº 220, Madrid, pág.65.
- Schulz, N. S. (2010): La UE: ¿un socio que no quiere crecer, Policy Brief nº 33, FRIDE, Febrero.

- Secretaría General Iberoamericana (2010): Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010, estudios SEGIB nº 5, Madrid.
- SELA (2010): Las relaciones económicas recientes de América Latina y el Caribe con la Unión Europea en vísperas de la Cumbre de Madrid. Disponible en Web: http://www.redurel.org/INFO_REDUREL/Documentos/Relaciones_economicas.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Serbin, A. (2010): "De despertares y anarquías de la concertación regional". Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 10, nº 3, pp. 6-12.
- Serbin, A. (2011). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos". Francisco Rojas Aravena (ed.). América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98.
- Servicio Europeo de Acción Exterior (2011): Mid term review and regional indicative programme 2011-2013 for Latin America [en línea]. Disponible en Web: http://www.eeas.europa.eu/la/csp/11_13_mtr_en.pdf [Extraído el 8 de julio de 2011].
- Shonrock, P. (2009): "La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe", Mito y Realidad de la Ayuda. América Latina al 2009, ALOP, pp. 65 – 73.
- Sidiropoulos, E. (2011): India and South Africa as Partners for Development in Africa?, Briefing Paper, Chatam House, London, march.
- Söderbaum, F. y van Langenhove, L. (2005): "The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism", Journal of European Integration, vol. 27, nº 3, pp. 249-262.
- Sotillo, J.A. (2010): "La Cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación" en AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (coord.): La Cooperación Sur – Sur en Latinoamérica: utopía y realidad, Madrid, Los libros de la Catarata/IUDC-UCM.
- Surasky, J. (2010): "Seguimiento de la Cooperación Sur – Sur", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 26, pp. 159-175.
- Tezanos, S. (2010): América Latina y El Caribe, Mapa Estratégico para la Cooperación del Siglo XXI, Madrid, Civitas, pág. 276.
- Tezanos, S. y Martínez de la Cueva, A. (2010): América Latina y El Caribe: Ayuda Oficial al Desarrollo en el punto de inflexión del milenio, en *Revista Problemas del Desarrollo*, pág. 162.
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (1957) Roma.
- Tussie, D. (2008): "¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración? J. Altmann y F. Rojas Aravena (eds.). Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.
- UN LDC IV / OHRLLS (2011): "L'exploitation de la contribution positive de la coopération Sud – Sud pour favoriser le développement des pays les moins avancés", Document d'information, New Delhi, 18-19 février.
- Unión Europea (2006): El consenso Europeo sobre el Desarrollo, Parlamento Europeo, Consejo y Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea. Disponible en Web: http://www.ayudaeficaz.es/Admin/Public/Download.aspx?file=/Files/Filer/PDF/Documentos%20Referencia/c_04620060224es00010019.pdf
- Unión Europea (2007): Políticas de Cohesión Social entre México y la UE [DCI/ALA 2007/019-100].

- Valladão, A. (2007): The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide. OBREAL background paper, julio.
- Van Reisen, M. (2011): EU policy on South-South Cooperation, Briefing Paper, Europe External Policy Advisors, 18 de febrero.
- Vera, J. M. (2010): "Las instituciones de cooperación en Iberoamérica", en Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010, estudios SEGIB nº 5, Madrid, pp.134-149.
- World Bank (1998): Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why, Washington.
- Zamora, I. y Soletto, I. (2010): "La cohesión social: ¿paradigma o herramienta para el desarrollo de América Latina y el Caribe?", en: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Núm. IV.

AUTORES Y COMENTARISTAS

Autores

Pedro Morazán: Economista, investigador del Instituto SÜDWIND, Alemania

FIIAPP: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Madrid.

José Antonio Sanahuja: Profesor de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología Universidad Complutense de Madrid, e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Bruno Ayllón: Investigador del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM), Universidad Complutense de Madrid.

Comentaristas

Oscar Angulo: Responsable de la Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda en la Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Bolivia.

Jorge Balbis: Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), México D.F.

Martín Hopenhayn: Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile

Alejandra Kern: Investigadora del Centro de Investigaciones sobre Cooperación Internacional Más Desarrollo, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Félix Peña: Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank, Consultor académico de la Red Mercosur, Profesor en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.

Juan Pablo Prado Lallande: Profesor de Relaciones Internacionales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Fabián Repetto: Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentina

Francisco Rojas Aravena: Secretario General, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Lorena Ruano: Jean Monnet Chair. Profesora-investigadora, División de Estudios Internacionales. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México

María Clara Sanín Betancourt: Directora de Enlaza, Colombia

Philipp Schoenrock: Centro de Estudios de Pensamiento Estratégico Internacional (CEPEI), Bogotá, Colombia

Ricardo Sennes: Profesor de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Director General de Prospectiva

Andrés Serbin: Presidente ejecutivo. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Camilo Tovar: Coordinación de la Oficina de Europa de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), Bruselas

Carlos Umaña: Director la empresa consultora PRODEC SA, investigador de FLACSO, El Salvador.

DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS EXTERIORES

DEPARTAMENTO TEMÁTICO

Cometido

Los departamentos temáticos son unidades de análisis que prestan asesoramiento especializado a comités, delegaciones interparlamentarias y otros órganos parlamentarios.

Áreas temáticas

Asuntos Exteriores

Derechos Humanos

Seguridad y Defensa

Desarrollo

Comercio Internacional

Publicaciones

Visite la web del Parlamento Europeo: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

