

10. DESARROLLO Y POLÍTICAS DE AYUDA: ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE LA UE EN AMÉRICA LATINA

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

I. INTRODUCCIÓN

En el decenio de 2000, el escenario del desarrollo y de las políticas de cooperación ha experimentado importantes cambios, que han alterado la posición de América Latina en la agenda internacional del desarrollo y en los flujos de ayuda. A finales de los años ochenta, en el periodo en el que la entonces Comunidad Económica Europea se implicó en la resolución de los conflictos centroamericanos, la región, sumida aún en la crisis de la deuda, se encontraba sometida a los programas de estabilización y ajuste de las instituciones de Bretton Woods y la ayuda al desarrollo, que tenía un papel poco relevante en la financiación externa, era sobre todo un instrumento para respaldar los procesos de paz y reconstrucción en Centroamérica, así como los procesos de transición y consolidación democrática tanto en esa región, como en el conjunto de América Latina.

A mediados de 2000, el escenario era muy distinto en cuanto a corrientes de recursos, motivaciones y actores relevantes. Varias tendencias se observan con claridad: una creciente privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo, con los flujos oficiales, y en particular la ayuda oficial al desarrollo (AOD), relegados a una posición cada vez menos importante; cambios en la racionalidad de la ayuda, ahora presidida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque también están presentes los imperativos de seguridad de la «Guerra Global contra el Terrorismo» y las dificultades para definir y promover una agenda de cooperación diferenciada para los países de renta media (PRM); cambios en el peso relativo de los donantes de la región, con países que reducen su ayuda a América Latina –entre

ellos, varios Estados miembros de la UE—, orientándola a otros países y regiones de menor desarrollo, lo que aumenta la importancia relativa de otros donantes, como España o las instituciones comunitarias; finalmente, emergencia de nuevos actores de la propia región, a través de la cooperación regional y la cooperación «Sur-Sur».

La UE ha sido un actor relevante en el impulso de la agenda internacional de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en particular en lo referente los compromisos derivados del Objetivo 8 en cuanto al aumento de la ayuda, la mejora de su eficacia y la coherencia de políticas. Al mismo tiempo, ello ha demandado importantes cambios en la propia política de desarrollo de la UE y de los Estados miembros. Sin embargo, aunque resulte paradójico, en ocasiones la propia UE también ha sido un obstáculo para el cumplimiento de esa agenda, en lo que se refiere a la coherencia de políticas, como las que afectan al comercio y el desarrollo. En este análisis se reseñarán brevemente los elementos que, en ese contexto más amplio, han contribuido a conformar la política y los instrumentos de la cooperación de la UE con América Latina.

II. LA UE, LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA Y LAS REFORMAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

II.1. *El consenso europeo de desarrollo: una estrategia común para la UE y sus Estados miembros*

En primer lugar, la UE ha tratado de dotarse de una estrategia común de cooperación, compartida tanto por la CE como por los Estados miembros, atendiendo a los principios de coordinación y de complementariedad. Resultado de ello ha sido la adopción de posiciones comunes en los foros multilaterales y, en particular, la adopción del «Consenso Europeo de Desarrollo» en 2000, y posteriormente en 2005. Este documento, que afecta tanto a las políticas bilaterales como a las de la CE, es un visible ejemplo de «europeización» de políticas: establece una visión compartida de los desafíos del desarrollo y hace explícito el compromiso de la UE con los ODM y la agenda internacional de eficacia de la ayuda, en particular con los

principios de alineamiento, apropiación, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados de la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008) sobre eficacia de la ayuda. En concreto, la UE se compromete a asumir un papel de liderazgo en este proceso, con compromisos adicionales a los adoptados en el seno del CAD¹. También establece objetivos comunes y, como se indicó, define prioridades en relación a los países más pobres y los sectores sociales básicos, aunque sin olvidar a los Países de Renta Media (PRM), en el contexto de una concepción multidimensional de la erradicación de la pobreza que se extiende a la gobernanza democrática, la justicia social, el acceso a los servicios sociales, el medio ambiente y la prevención de conflictos.

El Consenso Europeo también aborda las tareas específicas de la cooperación comunitaria; en particular, reafirma el principio de «valor añadido» –en aplicación del principio de subsidiariedad, la cooperación comunitaria debe hacer sólo aquello en lo que puede tener un valor añadido respecto a la bilateralidad de los Estados miembros–: reclama estrategias diferenciadas en función de las características de los países receptores –en particular, entre países de renta media alta y renta media baja, y países de renta baja–, refiriendo al principio de concentración geográfica y sectorial. En aplicación de lo anterior, identifica las siguientes nueve áreas prioritarias: (a) comercio e integración regional; (b) medio ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales; (c) infraestructura, transportes y comunicaciones; (d) agua y energía; (e) desarrollo rural, planeamiento territorial, agricultura y seguridad alimentaria; (f) gobernanza, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales; (g) prevención de conflictos y apoyo a los Estados frágiles; (h) desarrollo humano; (i) empleo y cohesión social.

Finalmente, se reafirma el principio de coherencia de políticas, prestando atención a las políticas comunitarias en las siguientes áreas: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, dimensiones sociales de la globalización, empleo y trabajo decente,

¹ Conclusiones del Consejo de noviembre de 2004 sobre la contribución de la UE a la coordinación, armonización y alineamiento, y Conclusiones del Consejo de 11 de abril de 2006 sobre la Declaración de París.

migraciones, investigación, desarrollo e innovación, sociedad de la información, transporte y energía². En 2009, una nueva Comunicación de la Comisión sobre coherencia afirmó el denominado *Whole of the Union Approach* (Comisión Europea, 2009b) y dio paso a un programa de trabajo sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo³. Éste señaló la creciente importancia de ese principio ante el fenómeno de la globalización y la creciente importancia de las interdependencias globales ante las políticas de desarrollo. Cinco aspectos prioritarios fueron identificados por ese enfoque: combatir el cambio climático; seguridad alimentaria global; migración y desarrollo; derechos de propiedad intelectual y desarrollo; y seguridad y construcción de la paz.

II.2. *La agenda de desarrollo para los Países de Renta Media (PRM)*

Para América Latina y el Caribe la agenda de los ODM –o, más bien, su interpretación reduccionista– es manifiestamente insuficiente, en particular para los PRMA de la región, dado que en ellos la pobreza no es tanto consecuencia de la falta de recursos, como de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales y de una «economía política del mal gobierno» de la que se benefician las elites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia, que permita hacer frente a lo que Alonso (2006) ha denominado las «trampas del progreso» que afectan a la región, que radicarían en: (a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; (b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular financiera y comercial; y (c) las dificultades para la transformación tecnológica y productiva.

Por consiguiente, más que reducir la ayuda, se debería reorientar a promover esa agenda de cambio. En concreto, debería centrarse en tres grandes ejes de política (Alonso, 2007; Tezanos y Domínguez, 2010; Grynspan y López-Calva, 2010).

² Véanse las Conclusiones del Consejo de mayo de 2005, sobre la Comunicación de la Comisión (2005c) sobre coherencia de políticas para el desarrollo. En virtud de ellas, se ha elaborado un informe periódico sobre coherencia de políticas para el desarrollo.

³ Véanse las Conclusiones del Consejo de 18 de noviembre de 2009.

En primer lugar, el fortalecimiento institucional y la cohesión social: instituciones frágiles significa débil capacidad del gobierno para proveer bienes públicos, para gestionar los conflictos distributivos, para afrontar los *shocks* externos, para la regulación de los mercados, la gestión de los servicios públicos o para asegurar la cohesión social y reducir la elevada desigualdad de la región. Todo ello contribuye a minar la legitimidad de las instituciones. Por ello, la mejora de las políticas públicas a través de la reforma institucional, el intercambio de experiencias, que reducen el coste de la innovación, el fortalecimiento de programas de salud y educación, al igual que el respaldo a los actores favorables al cambio constituyen ámbitos prioritarios para una política de cooperación eficaz con los PRM. Un aspecto clave que expresa tanto la fragilidad institucional como la falta de cohesión es la debilidad fiscal del Estado, por lo que el apoyo financiero y técnico al «pacto fiscal» y las reformas tributarias son clave.

En segundo lugar, la estabilidad financiera y las políticas contracíclicas: la vulnerabilidad a *shocks* financieros es el resultado de la inserción, en mercados financieros altamente volátiles, de PRM con alto nivel de deuda, mercados nacionales de capital limitado, altas necesidades de financiación a corto plazo y liberalización apresurada de la cuenta de capital. Ello demanda mayor regulación de las finanzas internacionales y de sus aspectos «sistémicos» mediante una «nueva arquitectura financiera internacional»; fortalecer los sistemas financieros nacionales y su regulación pública; hacer frente al problema de la deuda soberana con una regulación internacional adecuada; y permitir que los PRM adopten medidas contracíclicas ante las crisis, preservando los avances logrados en la reducción de la pobreza.

En tercer lugar, 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» de los acuerdos de libre comercio– destacan la mejora de las infraestructuras y, especialmente, la mejora 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 rompería el «círculo vicioso» que afecta a la región, caracterizada por su especialización exportadora de productos intensivos en recursos naturales y empleos de baja cali-

dad, y sus bajas cargas fiscales. En este ámbito, una política de cooperación al desarrollo que vaya más allá de la ayuda requiere una apertura comercial bien planteada, 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; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio a las políticas activas para atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial si se trata de acuerdos Sur-Norte, en los que las asimetrías son mayores. Finalmente, 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.

La agenda de los PRM ha sido en parte recogida en el «Consenso Europeo sobre Desarrollo» de 2005. Según este documento, la prioridad para la asignación de la AOD de la UE y de los Estados miembros serán los países de renta baja, pero «la UE también continuará comprometiéndose a apoyar políticas favorables a los pobres en los PRM, especialmente los países de renta media-baja, y nuestra ayuda al desarrollo estará enfocada a la reducción de la pobreza, en sus aspectos multidimensionales, en el contexto del desarrollo sostenible» (punto 24); agregándose, en relación a la política comunitaria, que «... el apoyo a los PRM también es importante para alcanzar los ODM. Muchos países de renta media-baja están afrontando el mismo tipo de dificultades que los países de renta baja. Un gran número de pobres se enfrentan a graves desigualdades y una débil gobernanza, que amenazan la sostenibilidad de sus propios procesos de desarrollo [...] Muchos PRM tienen un papel importante en cuestiones políticas, de seguridad, o comerciales, produciendo o protegiendo los bienes públicos globales, y actuando como «anclas» regionales. Pero también son vulnerables a *shocks* externos o están sufriendo o recuperándose de conflictos» (punto 61). Esta agenda, finalmente, fue recogida por la Declaración de Viena, adoptada en la IV Cumbre UE-ALC. En particular, en la sección referida a las políticas de cooperación al desarrollo, se dio la bienvenida «... al continuo apoyo a los países de renta media, a través de la cooperación económica y para el desarrollo, incluyendo la ejecución de las estrategias de erradicación de la pobreza, habida cuenta de su papel en temas políticos, de seguridad y de comercio» (punto 41).

II.3. *La reforma de la política de desarrollo y los instrumentos financieros*

En los últimos diez años también se ha llevado a cabo una ambiciosa reforma administrativa que ha tratado de superar los problemas acumulados causados por una estructura organizativa disfuncional, escasez de personal y retrasos burocráticos. Sin ánimo de exhaustividad, hay que reseñar el establecimiento de la agencia Europeaid en 2001, la redefinición de funciones entre esa agencia y otros servicios de la Comisión en la DG (Dirección General) Desarrollo y la DG Relaciones Exteriores, y el establecimiento de una metodología de programación plurianual, con ciclos coincidentes con las «perspectivas financieras» de la UE, que se empezó a aplicar al completo a partir de 2005 y comporta, además, mejoras importantes en relación a la evaluación y el control de calidad. Finalmente, se ha procedido a una «desconcentración» de los servicios y el personal de la Comisión, a favor de las Delegaciones en países en desarrollo, y se ha mejorado la dotación de personal.

Un elemento de capital importancia ha sido la adopción de nuevos instrumentos presupuestarios, que ha racionalizado la amplia, pero fragmentada, panoplia de líneas presupuestarias y reglamentos hasta entonces vigentes: el Instrumento de Vecindad; el Instrumento de Preadhesión; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos (que sustituye a la anterior Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos); y el Instrumento de Estabilidad (que sustituye al anterior Mecanismo de Reacción Rápida). Son estos tres últimos los que afectan a la cooperación con América Latina y, en particular, el más importante por su cobertura y recursos es el nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)⁴.

⁴ Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Vecindad (IVE), de 24 de octubre de 2006; Reglamento (CE) 1.085/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Preadhesión (IPA); Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), de 18 de diciembre de 2006; Reglamento (CE) 18889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos, de 20 de diciembre de 2006; y Reglamento (CE) 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Estabilidad (IE), de 15 de noviembre de 2006.

El ICD sustituye a los anteriores «reglamentos geográficos», entre ellos el Reglamento 442/92 para los Países en Vías de Desarrollo de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA), que reguló la cooperación comunitaria con esa región desde 1982, así como a más de diez reglamentos temáticos. Para el periodo 2007-2013 cuenta con una dotación presupuestaria indicativa de 16.897 millones de euros, de los que 2.690 (el 16%) se destinarán a América Latina. Para cada región se establecen prioridades concretas, que en el caso de América Latina son:

- *Promoción de la cohesión social*: a través de políticas fiscales y de bienestar social, el fomento de inversiones productivas para crear más y mejor empleo, las políticas contra las drogas ilícitas, la educación y la salud.
- *Apoyo a los procesos de integración regional*, incluyendo la interconexión de redes de infraestructuras en coordinación con los apoyos del BEI y otras instituciones.
- *Apoyo al refuerzo de las instituciones públicas* para la buena gobernanza y la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos de los niños y de las poblaciones indígenas y las minorías.
- *Apoyo a la creación de un área común de educación superior UE-América Latina*.
- *Promoción del desarrollo sostenible* y, en particular, la protección de los bosques y la biodiversidad.

El ICD incluye, además, «programas temáticos» a los que se destina un presupuesto indicativo de 5.596 millones de euros. Las actividades realizadas a partir de estos programas pueden llegar a todas las regiones en desarrollo, con independencia de las asignaciones geográficas, por lo que podrán complementarlas. Los programas, aprobados en enero de 2006, son los siguientes⁵:

- *Invertir en las personas*: programa de desarrollo social y humano con una dotación de 1.060 millones de euros. Se enfocará funda-

⁵ Los documentos son *Investing in people*, COM(2006), 18 final; *Non-state actors and local authorities in development*, COM(2006), 19 final; *Environment and Sustainable Management of Natural Resources including energy*, COM(2006), 20 final; *Food Security*, COM(2006), 21 final; y *Migration and asylum*, COM(2006), 26 final.

mentalmente a lograr buenos servicios básicos de salud para todos, prestando atención a problemáticas específicas, como el VIH y el sida; lograr una educación básica de calidad; promover la igualdad de género; y desarrollar la cultura y las industrias culturales.

- *Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales*: con 804 millones de euros, este programa sustituye y amplía la anterior línea presupuestaria «Medio ambiente y bosques tropicales». Permite un enfoque más amplio de esta cuestión, relacionado con las estrategias nacionales de sostenibilidad y de adaptación al cambio climático, la promoción de un uso eficiente de la energía y la mejora de la gobernanza internacional ante problemas ambientales globales.
- *Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo*: dotada con 1.639 millones de euros, sustituye y completa la antigua línea de cofinanciación a ONG. Pretende contribuir a los ODM a través de la acción de ONG y gobiernos locales y fortalecer la sociedad civil en los países en desarrollo. Son elegibles tanto ONG y organizaciones sociales de la UE que trabajen en proyectos en países en desarrollo y en actividades de educación y sensibilización en la UE, como ONG y organizaciones sociales de los propios países en desarrollo.
- *Seguridad alimentaria*: con una previsión de 1.709 millones de euros, pretende contribuir a los ODM referidos a la lucha contra el hambre y la desnutrición, promoviendo la seguridad alimentaria, y hacer un uso adecuado de la ayuda alimentaria en situaciones de crisis.
- *Migración y asilo*: con 384 millones de euros, este programa apoyará a los países en desarrollo para asegurar una mejor gestión de los flujos migratorios, tanto los que se dirigen a la UE, como las migraciones «Sur-Sur», así como para impulsar acciones de codesarrollo.

II.4. *Eficacia de la ayuda y división del trabajo*

Entre 2006 y 2007 se adoptó una nueva política de división del trabajo para las instituciones comunitarias y los Estados miembros, que, en consonancia con la Declaración de París y el Consenso Europeo de Desarrollo, tiene como propósito fomentar una mayor especiali-

zación sectorial y geográfica y evitar que «todos hagan de todo, en todas partes». Esa política afectará sensiblemente al perfil de cada donante de la UE y a la forma en la que se asegura la aplicación del principio de complementariedad. Tras la definición en 2006 de una serie de principios generales por parte del Consejo, se adoptó el «Código de conducta de la UE sobre división del trabajo en política de desarrollo» de 2007. Según este Código, la especialización de los donantes debe basarse en las demandas de los países en desarrollo; dicha especialización no debe convertirse en una excusa para reducir la ayuda; y la «ventaja comparativa» de cada donante no debe emanar de la disponibilidad de recursos, sino de las capacidades, pericia, experiencia acumulada y especialización geográfica y sectorial.

La división del trabajo entre donantes comporta nuevas formas de actuación, en particular la cooperación delegada, por la que los Estados miembros y/o las instituciones comunitarias podrán actuar en un país a través del donante con mayores capacidades y especialización. También debería promover un «mapa» más racional de la distribución de la ayuda, evitando que persistan *donor orphans* por el efecto agregado de las decisiones soberanas individuales de donantes y receptores por las que se va generando esa especialización. A tal efecto, entre 2009 y 2010 la Comisión y el Consejo adoptaron un marco operacional sobre eficacia de la ayuda, que, reconociendo que la división del trabajo se basa en decisiones soberanas de los Estados miembros, plantea la necesidad de contar con la información requerida para evitar solapamientos o vacíos y pide a la Comisión que ejerza el liderazgo del proceso y que, a partir de su presencia global, dé mayor importancia al problema de los *donor orphans*⁶.

II.5. *El Tratado de Lisboa: la política de desarrollo, en el marco de la acción exterior de la UE*

Con el Tratado de Lisboa se pretende fortalecer el papel y la identidad de la UE como «actor global», a través de un diseño más inte-

⁶ Véanse las Conclusiones del Consejo de Auntos Exteriores de 17 de noviembre de 2009 y de 14 de junio de 2010, referidas al marco Operacional sobre Eficacia de la Ayuda.

grado de la acción exterior de la UE, incluyendo tanto las políticas comunitarias –comercio, desarrollo...– como la política exterior y de seguridad común, y un anclaje más explícito de dichas políticas en los valores y objetivos de la Unión. Adicionalmente, se refuerza el marco institucional de dicha acción exterior, con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y las figuras de presidente permanente del Consejo, y de Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad. Todo ello incidirá en la política de desarrollo, a cuya naturaleza y objetivos también afecta directamente el Tratado de Lisboa.

El Tratado aporta, en primer lugar, una definición detallada y más integrada de la «acción exterior» de la UE, para la que se define un conjunto de objetivos y valores a los que se supeditan cada una de las políticas de la UE que conforman dicha acción, más allá de sus propios objetivos. En este contexto, se eleva el estatus y el papel de la cooperación al desarrollo de la UE y, en particular, de la lucha contra la pobreza. Desde Maastricht éste venía siendo uno de los objetivos de la política de desarrollo, pero con Lisboa se convierte en un objetivo general de la acción exterior de la UE (art. 5 del Tratado), al que deberán contribuir, de manera coherente, todas las políticas que conforman dicha acción exterior –política exterior y de seguridad, política comercial común...– y no sólo la política de ayuda externa.

Este enfoque *Whole of the EU* de lucha contra la pobreza ha sido interpretado de distinta manera. Se ha señalado, por una parte, el riesgo de que la cooperación al desarrollo de la UE esté más «politicada», al ser parte de estrategias más amplias de política exterior y de seguridad de la UE. Pero, por otro lado, se ha enfatizado que la lucha contra la pobreza se convierte en un objetivo más relevante de la acción exterior de la UE y de su conformación e identidad como «actor normativo» de las relaciones internacionales. Más allá de este debate, el Tratado asume una visión más amplia y «política» del desarrollo, por la que éste es más un problema de gobernanza, y no puede separarse de los problemas de la seguridad internacional, en vez de ser un ejercicio tecnocrático –y a menudo marginal– de carácter asistencial, o limitado a los clásicos problemas de inversión y de formación de capital físico o de capital hu-

mano. Este enfoque, en cierta medida, ya venía aplicándose en los países mediterráneos y de América Latina, donde el proceso de Cumbres ha dado origen a una política más integrada por parte de la UE, combinando diálogo político, acuerdos comerciales y ayuda al desarrollo.

Entre los cambios que se han de destacar se encuentra el que afecta a los objetivos específicos de la política de desarrollo. Desaparecen dos de los tres objetivos vigentes desde el Tratado de Maastricht –promover el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, especialmente de los más desfavorecidos y la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial–, con lo que se refuerza su orientación a la lucha contra la pobreza, ahora definida como el «objetivo principal» de la política de desarrollo de la UE, en el marco de los objetivos internacionales en este ámbito (art. 208 del TFUE). Adicionalmente, Lisboa refuerza los requerimientos de coherencia. Hasta Niza, el principio de coherencia se situaba en el marco de la política de desarrollo, desde la que se afectaba a otras políticas. En el nuevo Tratado se sitúa en el marco más amplio de la acción exterior de la UE. Tanto el Consejo como la Comisión y la figura de Alto Representante habrán de velar por su cumplimiento.

Con Lisboa, la política de desarrollo sigue siendo una competencia compartida entre los Estados miembros y la UE, pero cambia la definición del principio de complementariedad. Hasta Niza, la política comunitaria debía ser complementaria de la que llevaban a cabo los Estados miembros. A partir del Tratado de Lisboa, esa relación es «de doble vía», pues ambas «se complementarán y reforzarán mutuamente» (art. 208.1 TFUE).

Partiendo de estos importantes cambios en los fundamentos jurídicos de la política de desarrollo, puede haber mejoras importantes en cuanto a su efectividad, continuidad y consistencia, pero se abren distintos interrogantes en cuanto a su implementación. Será necesario clarificar el papel y alcance de las competencias de la Alta representante y vicepresidenta de la Comisión encargada de las relaciones exteriores de la UE, así como los del comisario de desarrollo. Relacionado con lo anterior, no se ha resuelto la tensión existente entre los componentes comunitarios o supranacionales –entre los que se encuentra la

política de desarrollo– y los intergubernamentales –la política exterior y de seguridad común–, con lo que el nuevo marco institucional puede contribuir o bien a «comunitarizar» el Consejo, o, lo que es más probable, a «intergubernamentalizar» la Comisión. De cara a la política de desarrollo, la cuestión es especialmente relevante, dada la separación existente entre las funciones de implementación de la ayuda, en la agencia Europeaid, y las funciones de planeación, que para los países «no asociados», incluyendo América Latina, radicaban en la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión (DG-RELEX), ahora subsumida en el nuevo SEAE, bajo la autoridad de la Alta Representante, y para los países del Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) en la Dirección de Desarrollo (DG-DEV), bajo la responsabilidad del comisario de Desarrollo. Las Delegaciones de la UE en países en desarrollo, que desempeñan también un papel clave en la planificación y la ejecución de la ayuda, quedan bajo la autoridad de la Alta Representante y, a través de esas delegaciones y del SEAE, esta figura adoptará un papel relevante en la elaboración de los documentos de programación CSP y RSP y sus presupuestos indicativos.

Como ha señalado el Parlamento Europeo a través del Informe Brok (Parlamento Europeo, 2010), este diseño plantea el riesgo de «descomunitarización» y, en particular, que se despoje a la Comisión de parte de sus competencias, especialmente en aquellos ámbitos de la política de desarrollo en los que cuenta con poderes ejecutivos. Con ello, se podría perder la necesaria autonomía de la política de desarrollo, necesaria para promover sus objetivos de lucha contra la pobreza como elemento transversal del conjunto de la acción exterior de la UE.

III. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO UE-AMÉRICA LATINA

III.1. *El marco estratégico y de programación: visión de conjunto*

Desde la adopción de la estrategia para las relaciones con América Latina, en 1994 (Consejo de la Unión Europea, 1994), la UE y, en particular, la Comisión Europea ha expuesto su estrategia regional hacia América Latina en varios documentos elaborados por la

Comisión⁷. 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 CE. 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-ALC. 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; puede decirse que el periodo 2007-2013 es el primero en el que ese marco de programación se habrá 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 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, 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 indí-

⁷ Los documentos son, Comisión Europea, 1995a, 1999, 2000a, 2002, 2004, 2005 y 2009.

genas, 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 y la aplicación de las llamadas «prioridades de Tuusula», adoptadas en 2000. En concreto, las acciones de apoyo a la educación superior y el desarrollo de la sociedad de la información. Como se indicó, 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.

CUADRO 1. *La cooperación de la CE en América Latina en el ciclo de programación 2007-2013: prioridades y financiación según los documentos de estrategia nacional/regional (Country Strategy Paper, CSP/Regional Strategy Paper, RSP) (por niveles de renta)*

País o grupo	Prioridades estratégicas/sectores prioritarios de intervención	Presupuesto indicativo (M 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 	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 	75
Comunidad Andina (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la integración económica regional - Cohesión económica y social - Lucha contra las drogas ilícitas 	50
MERCOSUR (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Institucionalización de MERCOSUR - Profundización de MERCOSUR y futuro acuerdo UE-MERCOSUR 	50

<i>Países de Renta Media Alta (PRMA)</i>		
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Enseñanza y formación - Competitividad económica - Relaciones bilaterales y entendimiento mutuo 	65
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social - Apoyo a la integración regional 	34
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a relaciones y diálogos sectoriales bilaterales - Medio ambiente y desarrollo sostenible 	61
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social - Educación: intercambios académicos y becas - Innovación y competitividad 	41
México	<ul style="list-style-type: none"> - Diálogo sectorial sobre cohesión social - Apoyo al acuerdo de asociación y competitividad - Educación y cultura 	55
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social - Apoyo a la integración regional 	38
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social y territorial - Innovación, investigación y desarrollo económico 	31
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la modernización y la descentralización del Estado - Crecimiento económico equitativo y sostenible 	40
<i>Países de Renta Media Baja (PRMB)</i>		
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a PYMES y microempresas - Lucha contra las drogas ilegales - Gestión integrada de recursos naturales 	234

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> - Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo - Estado de derecho, justicia y derechos humanos - Competitividad y comercio 	160
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> - Inversión social en educación - Desarrollo económico, competitividad e integración regional 	137
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social y seguridad humana - Crecimiento económico, comercio e integración regional 	121
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social y seguridad ciudadana - Desarrollo económico y comercio 	135
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión social y capital humano (salud y educación) - Gestión sostenible de recursos naturales (silvicultura) - Política global de justicia y seguridad ciudadana 	223
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> - Democracia y buen gobierno - Educación - Crecimiento económico y comercio 	214
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> - Educación - Apoyo a la integración regional 	117
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Estado de derecho, gobernabilidad e inclusión social - Desarrollo regional y cohesión social 	132

(*) Recursos procedentes del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). A estos fondos se les pueden sumar otros recursos procedentes de otros instrumentos de cooperación, así como de los programas regionales (AL-Invest, ALFA, @lis, URBAL, Eurosocietal...).

FUENTE: Elaboración propia a partir de los RSP/CSP de la Comisión Europea.

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 los marcos multilaterales de una pauta de relación «interregionalista», como las «Cumbres», en la que hay notables asimetrías entre las partes. Tampoco se ajusta debidamente al modelo de relación, más horizontal, de la nueva generación de acuerdos de asociación adoptados en las relaciones con América Latina.

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, así como una adaptación de los instrumentos de cooperación.

III.2. *La importancia relativa de la UE en los flujos de AOD dirigidos a la región*

Atendiendo a las cifras, se observa una fuerte caída en la participación de América Latina y el Caribe en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial. Entre 2001 y 2008 la participación de la región en la AOD mundial descendió del 10% al 4,5%. Este cambio se relaciona con varios factores: por un lado, el fuerte crecimiento económico y el aumento de la inversión privada hacia los países más dinámicos de la región. Por otro lado, la aparición de los ODM, que han impulsado una significativa reorientación de la ayuda hacia los países más pobres de Asia meridional y África subsahariana. Finalmente, desde los atentados del 11-S se ha producido una marcada «securitización» de las relaciones internacionales, de la que no han escapado las políticas de ayuda. Una parte considerable del aumento de la AOD mundial es

atribuible a la denominada «Guerra Global contra el Terror» y se ha concentrado en los países más relevantes en dicha «Guerra», como Irak, Afganistán, Pakistán, Jordania, o Etiopía.

Ambas tendencias –«efecto ODM» y «securitización»– han tenido efectos visibles en el «mapa» que refleja la distribución de la ayuda entre países de América Latina. Han perdido peso los países de renta media alta (PRMA) y lo han ganado los países de renta media-baja de Centroamérica y la región andina. En 2008 seis países de renta media baja (PRMB) y baja –Colombia, Nicaragua, Haití, Bolivia, Honduras y Guatemala– concentraban la mitad de toda la AOD destinada a América Latina (véase Cuadro 2).

CUADRO 2. *Los diez principales receptores de AOD de América Latina y el Caribe, 2006-2008*
(miles de millones de dólares de AOD neta recibida de los donantes del CAD)

País	2006	2007	2008	Promedio trienal	% de AOD total recibida en ALC
Colombia	1.005	723	972	900	11%
Nicaragua	735	840	741	772	10%
Haití	580	702	912	731	9%
Bolivia	843	477	628	649	8%
Honduras	590	464	564	540	7%
Guatemala	484	454	536	492	6%
Perú	463	260	466	396	5%
Brasil	113	321	460	298	4%
Ecuador	188	217	231	212	3%
México	270	113	149	177	2%
Otros receptores	2.035	2.382	3.603	2.674	34%
AOD total en ALC	7.308	6.954	9.262	7.841	100%

FUENTE: CAD/OCDE.

En ese «mapa» no existe, sin embargo, una correlación clara entre ayuda y nivel de renta o de pobreza y, como ocurre en otras regiones, hay *donor darlings* y *donor orphans*, como consecuencia del carácter voluntario y discrecional que caracteriza a la ayuda, los proverbiales solapamientos y falta de coordinación de los donantes y lo poco predecibles que son sus desembolsos. El aumento o disminución de la ayuda no se relaciona con los niveles de renta, sino con factores políticos, como la mayor importancia otorgada en los años noventa al narcotráfico en los países andinos y al conflicto colombiano.

Como expresión de la «securitización de la ayuda, el país de América Latina en el que se observa el mayor crecimiento de la AOD a lo largo de la década de 2000 es Colombia, que bajo la presidencia de Álvaro Uribe logró atraer más atención –en particular, de Estados Unidos, pero también de la UE–, al resituarse el conflicto armado interno en el marco, más amplio, de la «Guerra Global contra el Terror». Entre 2000 y 2008 la AOD a Colombia se multiplicó por 2,5 veces y entre 2006 y 2008 recibió el 11% de toda la ayuda dirigida a América Latina, situándose en el primer lugar en la escala de receptores.

Ambas tendencias explican la disminución de la ayuda de Estados Unidos –en este caso, también la mayor concentración de su ayuda en Colombia–, Canadá y Japón, o de los Países Bajos e Italia, y la retirada gradual de la región de otros donantes como el Reino Unido, Suecia y Dinamarca. El aumento de la ayuda española desde 2004 –en 2008 España se situó por primera vez en el primer puesto entre los donantes– y de la Comunidad Europea no ha podido compensar estas salidas (véase Cuadro 3).

Aunque en 2009 no se registraron caídas significativas de la AOD, a partir de 2010 las restricciones fiscales causadas por la crisis en los países avanzados anuncian recortes significativos de la ayuda (Morazán y Koch, 2010). En esos recortes, América Latina puede salir peor parada, dado que es una región de renta media que ya se está recuperando y a la que, como se indicó, retornan importantes corrientes de inversión privada. Entre los países que más recortan está España, que en 2010 redujo su AOD en 800 millones de euros, y en 2011 en otros 900 millones. Por ello, ese primer puesto en la escala de donantes alcanzado en 2008 puede mostrarse efímero.

CUADRO 3. Ranking de donantes en la cooperación con América Latina en 2008 (AOD neta bilateral y de la CE)

Ranking según montos totales de AOD destinada a América Latina (2008)		Ranking según % de AOD de cada país destinada a AL (2008)	
País	Millones de US\$	País	% ayuda total a ALC
España	1.976	España	28,10%
Estados Unidos	1.871	Canadá	10,20%
Comunidad Europea	1.108	Luxemburgo	9,70%
Alemania	818	Japón	8,30%
Canadá	482	Estados Unidos	6,9 %
BID	310	Suiza	6,10%
Japón	269	Alemania	5,90%
Países Bajos	230	Noruega	4,90%
Francia	213	Bélgica	4,70%
Suecia	200	Suecia	4,40%
Italia	156	Dinamarca	4%
Reino Unido	127	Países Bajos	3,90%
Suiza	111	Francia	3,50%
Dinamarca	103	Italia	3,50%

FUENTE: CAD/OCDE.

En cuanto a los donantes multilaterales, también se observa una reducción de la ayuda procedente de Naciones Unidas –en especial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Programa Mundial de Alimentos (PMA)– y de las «ventanillas» blandas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. En contraste, la ayuda procedente de las instituciones de la UE ha aumentado su participación en términos absolutos y relativos. Entre los años ochenta y el decenio de 2000 la ayuda comunitaria se

ha multiplicado por cuatro. Ello sitúa a la Comisión Europea como el tercer donante más importante de América Latina; supone alrededor de un 15% de la AOD total para la región y casi la mitad de la que se computa como ayuda multilateral (véase Cuadro 4).

CUADRO 4. *Los diez principales donantes multilaterales a América Latina y el Caribe*
(millones de dólares. Desembolsos netos)

Organismo	2006	2007	2008	Promedio trienal	% de total multilateral
Instituciones de la UE	826	1.064	1.108	999	47%
Fondo de Operaciones Especiales (BID)	216	257	310	261	12%
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)	183	154	118	152	7%
Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)	160	147	123	143	7%
Fondo Global contra el sida, la malaria y la tuberculosis	110	130	173	138	6%
Fondo Monetario Internacional (fondos concesionales)	278	30	88	132	6%
Naciones Unidas (Asistencia técnica)	60	65	68	65	3%
Banco de Desarrollo del Caribe	32	41	64	46	2%
Fondo de la OPEP	22	54	25	34	2%
UNICEF	26	32	28	28	1%
Otros organismos multilaterales	120	135	159	138	6%
Total multilateral	2.032	2.109	2.264	2.135	100%

FUENTE: CAD/OCDE.

Lo que parece indicar este análisis de los flujos de AOD es, en primer lugar, la pérdida de relevancia de América Latina en la distribución mundial de la ayuda, pero ello no debiera ser motivo de lamentaciones: la región capta más recursos de otras fuentes, es más próspera en términos relativos y, con la excepción de Colombia, se encuentra lejos de las preocupaciones de seguridad que han dominado la década de 2000. Por otra parte, parece haber aumentado la progresividad de la ayuda destinada a la región, que ahora se concentra en los países de menor desarrollo relativo. Finalmente, ha aumentado la importancia relativa de las instituciones de la UE y de algunos Estados miembros.

III.3. *La cooperación regional y el apoyo a la integración y la cohesión social*

La Comunidad Europea es 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 PVD-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 en los CSP para cooperación bilateral, así como otros recursos procedentes de programas «horizontales» del 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.

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 existe ninguna organización de integración de ámbito latinoamericano y el «mapa» de la integración regional en realidad está integrado por cuatro subregiones –MERCOSUR, CAN, Centroamérica y CARICOM– y los casos particulares de integración «Sur-Norte», como 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 integrados por actores descentralizados –gobiernos locales, universidades...–, que impulsan dinámicas de «regionalización», antes que el regionalismo formalizado e institucionalizado. 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).

Respecto a los programas concretos, en una apretada síntesis, a continuación se señalan los más relevantes, incluyendo tanto los que están activos, como los que ya han finalizado:

- *Al-Invest*: primer programa birregional, iniciado en 1993 con una fase piloto, se ha desarrollado en cuatro fases (fase I, 1996-2000; fase II, 2000-2004; fase III, 2004-2007; y fase IV, 2009-2013). En la fase III contó con un presupuesto de 53 millones de euros, y para la fase IV la Comisión ha destinado 50 millones de euros, que cubren el 80% de su presupuesto total. Los objetivos –a partir del interés mutuo, prestar servicios a empresas en la CE y a los países de América Latina para estimular el comercio y las inversiones– fueron formulados *ex-post* a raíz de una evaluación de 2001. Esta evaluación concluyó que el programa había sido positivo, en particular para las PYMES (Europeaid, 2001). Por otra parte, el programa ha estado aquejado de desequilibrios en cuanto a la asignación de los recursos por países, que deberían ser corregidos. Desde su inicio, se han realizado más de 1.000 proyectos o actividades en más de 25 sectores comerciales: agro-industria, medio ambiente y telecomunicaciones han sido los más activos. Se estima que más de 87.000 PYMES han participado en el programa (Economou *et al.*, 2008).

- *URBAL*: con tres fases, de 1996 a 2000, de 2000 a 2006 y de 2007 a 2013, URBAL ha sido un programa con notable éxito para apoyar proyectos comunes y redes temáticas de autoridades locales para intercambiar prácticas de gobierno y desarrollo local. Fue evaluado positivamente en 1999, y contó con 50 millones de euros en su II fase. Una segunda evaluación realizada en 2004 corroboró esos resultados, aunque destacó las dificultades derivadas de la debilidad institucional de los gobiernos locales más pequeños (Europeaid, 2004). En la actualidad, apoya 13 redes temáticas que coordinan a más de 2.500 colectividades locales, asociaciones, ONG, sindicatos, universidades o empresas.
- *ALFA* (América Latina-Formación Académica): este programa promueve el intercambio de estudiantes, investigadores y profesores basado en redes o consorcios de instituciones de nivel superior europeas y latinoamericanas. Se ha desarrollado en varias fases (Alfa I, 1994-1999; Alfa II, 2000-2006; Alfa III, 2007-2013). En su primera fase contó con 31 millones de euros; en la segunda con 54 millones y en la tercera con 85 millones. Las evaluaciones realizadas (Europeaid, 2002) muestran resultados positivos, aunque con elevados gastos de gestión en la I fase, que se subsanaron después, y una creciente «apropiación» por parte de universidades latinoamericanas.
- *ALBAN*: este programa, en vigor de 2002 a 2010 –con la última convocatoria en 2006–, ha otorgado becas «de alto nivel» a estudiantes latinoamericanos para estudios de postgrado en la UE. Cuenta con 88 millones de euros. La gestión se realiza a través de un Consorcio de Universidades. Este programa ha tenido una fuerte demanda, otorgando un total de 3.319 becas, con un promedio de unas 800 becas al año. Las estadísticas ofrecidas por dicho programa, y la evaluación intermedia (Europeaid, 2005), revelan su valor agregado frente a los programas bilaterales y permite generar vínculos de cooperación académica y científica entre las dos regiones a través de los proyectos de investigación de los becarios. Ahora bien, al ser un programa inducido por la demanda y con una mayor adecuación a los países de renta media-alta, existen fuertes desequilibrios en cuanto a países beneficiarios y de acogida, y los países de menor de-

sarrollo de América Latina captan pocas becas. Además, se ha cuestionado su enfoque individualizado, al no fortalecer las capacidades de las instituciones universitarias de la región. A partir de 2010 se subsumirá en un subprograma de *Erasmus Mundus*.

- @LIS (América Latina, sociedad de la información): tiene su origen en los diálogos sectoriales sobre sociedad de la información y su objetivo básico ha sido reducir la «brecha digital» entre ambas regiones y promover un diálogo sobre estándares y reglas. En su primera fase, entre 2002 y 2006, ha contado con un presupuesto de 77 millones de euros. Entre las actividades realizadas se incluyen «proyectos piloto». Una de las acciones mejor valoradas es la red ALICE (América Latina interconectada con Europa), coordinada por las redes CLARA (América Latina) y DANTE (UE), para crear una red de banda ancha entre instituciones científicas de ambas regiones. Aunque aún no ha sido evaluado, cabe reseñar que este programa ha tenido una fuerte demanda, ha contribuido a crear redes latinoamericanas (CLARA), ha ofrecido un diseño «en red» más adaptado a las expectativas latinoamericanas, frente a una iniciativa estadounidense de carácter bilateral, y es funcional, además, a los objetivos más generales de la UE en la regulación global de la sociedad de la información (Development Researchers Network, 2005: 68). En su segunda fase (2007-2013) se organiza a través de tres ejes temáticos: diálogo político y regulatorio; redes de investigación; y redes de reguladores.
- *Eurosocial*: lanzado en la Cumbre de Guadalajara con una dotación de 30 millones de euros, con dos años de retraso respecto al anuncio de la «iniciativa social» de la Cumbre de Madrid, se ha implementado realmente a partir de 2006 y se evaluó a finales de 2007 (Grupo Soges, 2008). Eurosocial se ha basado en redes temáticas: educación, fiscalidad, salud, justicia y empleo. Conforme a la evaluación realizada, Eurosocial parece haber contribuido a elevar el perfil del diálogo birregional sobre cohesión social, si bien el dinamismo mostrado por cada una de las redes es desigual. Esta evaluación pone de manifiesto la elevada correspondencia del programa con las agendas nacionales de política

social y de empleo, así como el valor añadido que supone la experiencia europea, aunque ésta no siempre se ha incorporado debidamente. Como debilidades del mismo, cabe señalar que su marcado enfoque nacional ha impedido que Eurosocial complete adecuadamente la actuación de la UE en materia de integración regional. Finalmente, en su actuación en materia de empleo, no se ha tenido suficientemente en cuenta el impacto de los acuerdos de asociación y el libre comercio.

- *OBREAL (Observatorio de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas)*: se ha desarrollado en el cuatrienio 2004-2007, a través de un consorcio coordinado por la Universidad de Barcelona. Este proyecto ha desarrollado encuentros y estudios para dar seguimiento a las relaciones birregionales, aunque por su carácter temporal y limitarse a una selección reducida de actores no ha contribuido a dar respuesta a una de las necesidades de la relación birregional: el mejor conocimiento mutuo.
- *Euroclima (Programa de cooperación regional contra el cambio climático)*: aprobado en diciembre de 2009 para un periodo de tres años, pretende fomentar la cooperación birregional en materia de cambio climático. Dotado con 5 millones de euros, se empezará a implementar a finales de 2010. Sus objetivos son compartir conocimiento y fomentar un diálogo estructurado sobre cambio climático.
- *COPOLAD (Cooperación en materia de Políticas de Lucha Antidrogas entre América Latina y la UE)*: este programa, aprobado en diciembre de 2009, se ha iniciado en 2010 y cuenta con un presupuesto de 6 millones de euros. Pretende fortalecer las políticas de lucha contra las drogas ilegales en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los actores y la mejora de las políticas de lucha contra las drogas ilícitas, a través del diálogo y la cooperación de las agencias nacionales y de otros agentes responsables de las políticas globales y sectoriales en América Latina y la UE. Cuenta con cuatro componentes: consolidación del mecanismo de coordinación y cooperación en materia de drogas UE-América Latina; consolidación de los Observatorios nacionales de la droga; capacitación para la reducción de la demanda; y capacitación para la reducción de la oferta.

- *LAIF/MIAL (Mecanismo de Inversión para América Latina)*: inspirada en la facilidad de Inversión de Vecindad, de 2007, en 2010 se lanzó la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF), para fomentar inversiones que contribuyan a incrementar su competitividad en el mercado global. LAIF 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 LAIF no podrían ser financiadas independientemente por el mercado o por las instituciones financieras de desarrollo. Los tres objetivos estratégicos de LAIF son la mejora de la interconectividad a través de infraestructuras energéticas y de transporte; la mejora de 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. LAIF 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 periodo 2009-2013.

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 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, ATLAS, ALURE, ALIS...) y el 12% subregionales: 8% para Centroamérica, 3% para la Comunidad Andina y 1% para MERCOSUR. Además, sólo una parte de estos 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; y de apoyo a la armonización de normas, estándares de calidad, cooperación aduane-

ra, 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 o la navegabilidad de cuencas hidrográficas (Paraná, Pilcomayo).

Para que estas acciones tengan resultados positivos existe una premisa básica, como es el 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, lo cual, obviamente, ha condicionado los resultados de los proyectos de la CE. El escenario de la integración latinoamericana se caracteriza hoy por la incertidumbre y la proliferación de compromisos comerciales, algunos de ellos difíciles de conciliar, al mismo tiempo que no se afrontan los problemas acumulados durante años, como la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones, la persistencia de barreras al comercio o la ausencia de mecanismos de corrección de las asimetrías (CEPAL, 2005: 81; Durán y Maldonado, 2005: 19-26; Sanahuja, 2007b). Por ejemplo, la CE desembolsó cuantiosos fondos para apoyar la constitución de la unión aduanera andina, pero los calendarios acordados no se respetaron, ese objetivo se pospuso varias veces y finalmente ha sido abandonado. El incumplimiento no sólo daña la reputación de la integración andina y sus miembros; también afecta a la CE.

En el caso centroamericano, la evaluación de la cooperación regional (Development Researchers Network, 2007) muestra que ésta incidió positivamente en la profundización de la integración regional en su vertiente económica y en particular en lo referido a la unión aduanera. En otras áreas los resultados son desiguales. El desarrollo institucional, normativo y social son las áreas en las que la estrategia ha demostrado ser menos eficaz, en parte porque las instituciones regionales, destinatarias entre otras de los recursos, no han tenido el debido respaldo de los gobiernos, y en parte porque la estrategia se concentra en el fortalecimiento de las instituciones de integración, en lugar de dirigirse a programas de fomento de las interdependencias regionales. Además, esta evaluación detectó carencias serias de

coordinación con los Estados miembros, al igual que falta de complementariedad entre las acciones bilaterales y las comunitarias. Ahora bien, este caso revela que la eficacia de la cooperación debe mucho al diálogo político y en particular al «proceso de evaluación conjunta» realizado desde 2004, que 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»⁸.

En la Comunicación sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina, adoptada en diciembre de 2005, la Comisión plantea 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 latinoamericanas, pues los procesos de integración evolucionan, como demuestra la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones y la posterior Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Comisión Europea, 2005: 5). Como señala la Comisión, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el «mapa» de la integración regional, en particular en lo referido 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 plantea ya un posible diálogo entre UNASUR y la UE.

Ahora bien, la relación entre la cohesión social y los acuerdos de libre comercio también plantea un importante problema de coherencia de políticas para la UE. La cohesión social constituye uno de los principales objetivos de la relación interregional y contribuye a forjar el perfil y la identidad de la UE como «potencia civil» en sus relaciones con América Latina (Sanahuja, 2010b). Sin embargo, los acuerdos de asociación responden, en su capítulo comercial, al modelo «OMC-plus» y son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. En este modelo de acuerdos es dudoso que exista una relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y ésta es una

⁸ Entrevista del autor con los representantes del GRUCA en Bruselas, noviembre de 2006.

cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. En particular, la negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo.

Para promover el crecimiento económico y una mejor inserción internacional de América latina, los acuerdos de asociación son particularmente importantes –incluso más que las transferencias de ayuda–, ya que aseguran el acceso a mercados externos, promueven la inversión extranjera, incentivan la innovación y la competitividad y proporcionan un marco regulatorio estable y seguro. Sin embargo, para que estos acuerdos sean verdaderos instrumentos de desarrollo es necesario el reconocimiento de las asimetrías –mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad, el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado, los periodos transitorios y las excepciones en sectores sensibles– y un diseño que deje cierto margen de maniobra para la aplicación de políticas activas para atenuar los costos del ajuste y promover políticas de transformación productiva y mejora de la competitividad. Esto último requeriría un esfuerzo de adaptación de los programas de cooperación de la UE, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas, la facilitación del comercio y la conexión física, las capacidades comerciales, la cooperación educativa, científica y tecnológica, y la adopción de políticas comunes en los grupos de integración regional.

El Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, firmado en mayo de 2010, será un caso de prueba en relación a todo lo anterior. Será necesario evaluar qué mejoras concretas plantea respecto al anterior régimen de acceso al mercado europeo –el SPG-plus–, las concesiones realizadas por la UE y de qué manera se reorienta la cooperación comunitaria y de los Estados miembros, que son los primeros donantes externos de la región. Será particularmente importante, en términos simbólicos y prácticos, que la UE financie un fondo de inversión para apoyar la transformación productiva en la región, conforme se ha planteado en el curso de la negociación. Aunque lejos de las irreales pretensiones iniciales planteadas, el Fondo puede tener una cuantía significativa y sería administrado por el Banco Centroamericano de Integración

Económica (BCIE). Se trata de un precedente que se ha de tener en cuenta para otras negociaciones abiertas, como la de la UE y Ecuador, en la que el tratamiento de las asimetrías es una cuestión crucial, e incluso para la negociación con MERCOSUR, el grupo que ha dado más peso a la corrección de las asimetrías en su agenda regional.

Ante los cambios que se registran en la integración latinoamericana, es importante desarrollar una estrategia de integración ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales. Esa estrategia debe insistir en una integración económica más profunda, a través de la convergencia macroeconómica, y de políticas sectoriales; en la gestión de interdependencias que afectan al desarrollo regional y local, como la cooperación transfronteriza; en la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; en las redes regionales de ciudades; en el desarrollo de rutas turísticas; en la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; y en procesos de regionalización «desde abajo», mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso. Como se ha indicado, en esa estrategia tienen particular importancia el apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías de promoción de la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial, que puedan establecerse en los procesos de integración, y el apoyo que la UE pueda prestarles (Ayuso y Foglia, 2010).

Por otro lado, en el marco de las relaciones y el diálogo político con América Latina, y como reconocimiento de la madurez y grado de desarrollo alcanzado por los países de la región, en tanto PRM, es importante iniciar un diálogo sobre la cooperación «Sur-Sur» que se está desarrollando en la región, tanto por parte de donantes regionales como extrarregionales, para tratar de asegurar una cooperación más coordinada y eficaz y explorar fórmulas de apoyo de carácter «triangular» con aquellas que tengan mayor impacto y valor añadido en términos de creación de capacidades, fortalecimiento institucional y sectores prioritarios de cara a los ODM⁹.

En el ámbito de la energía y la infraestructura, la cooperación con iniciativas suramericanas es un componente importante de la nueva

⁹ Véase al respecto lo establecido por la Comisión Europea (2006) en el punto 1.4 de su Comunicación *Governance in the European Consensus on Development*, y el documento del CAD (2006).

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 en el sector. Estos intereses se podrán 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 BCIE. La puesta en marcha por la Comisión del nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina (LAIF/MIAL), anunciado en la Cumbre de Madrid de 2010, constituye, en este sentido, una importante novedad. Este instrumento, que, como se indicó *supra*, 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 privadas.

También es preciso ampliar la agenda de la cooperación política, 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 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, es particularmente relevante la propuesta del Parlamento Europeo (2006) de creación de un Centro Birregional de Prevención de Conflictos dedicado a la detección anticipada de las causas de potenciales conflictos violentos y armados, el mejor modo de prevenirlos e impedir su escalada.

Promover el conocimiento mutuo es, como se indicó, una de las prioridades de la estrategia regional. Este objetivo tiene múltiples dimensiones y una de ellas se refiere a los centros de estudio sobre las realidades de ambas regiones. Ya se indicó que OBREAL no ha sido la ins-

tancia adecuada para ese objetivo. Una propuesta concreta para dar estabilidad a este tipo de actividad sería la creación de la Fundación UE-América Latina (EUROLAC), que ya se anunció en la Cumbre de Viena de 2006. Este proyecto, aprobado por la Cumbre de Madrid en mayo de 2010, pretende contribuir a ese mejor conocimiento mutuo. También puede ser un instrumento para dar seguimiento a los acuerdos de las Cumbres e incluso asumir alguno de sus mandatos, favorecer la participación de la academia y de otros actores sociales y realizar análisis respecto al estado y perspectivas de las relaciones.

IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Como ha puesto de relieve este capítulo, en los últimos diez años la cooperación al desarrollo de la UE ha experimentado importantes transformaciones para adaptarse a esas exigencias, en particular en lo referido a su orientación estratégica a los ODM y la lucha contra la pobreza, la reforma administrativa, la planificación y la programación, las tres «c» (coordinación, complementariedad y coherencia) y la racionalización de los instrumentos y líneas presupuestarios. Esos cambios han sido reconocidos por la evaluación de la cooperación comunitaria realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (2007c), cuyas recomendaciones son especialmente importantes en relación con la necesidad de asegurar la integridad de la agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza de la UE, asegurando la debida atención a temas «transversales» como el género o el medio ambiente; en cuanto a la singularidad de la ayuda comunitaria y la necesidad de una mayor especialización de la Comunidad y los Estados miembros, a partir de sus respectivas ventajas comparativas; en relación a la necesidad de asegurar la coherencia de políticas, incorporando esta cuestión a las instancias de decisión política, y a través de una mejor coordinación en el seno de la Comisión, entre sus diferentes servicios, desde las Delegaciones en países en desarrollo y mediante enfoques que abarcan al conjunto del gobierno de los países en desarrollo, especialmente en los campos de gobernanza democrática, reforma del sistema de seguridad y género. Esa evaluación también recomienda otorgar un papel mayor a las Delegaciones en cuanto al diseño de los programas y su

implementación, e incrementar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

Con relación a la cooperación con América Latina, se ha realizado un notable esfuerzo de adaptación a esas demandas, en particular en lo que se refiere a la programación nacional y subregional. No obstante, aún persisten importantes desafíos, que en parte se deben al cambio de ciclo económico y político que está atravesando la región. Ese desafío es particularmente visible en la cooperación regional. En el marco de la estrategia trazada por la UE para una «asociación de actores globales» y de los compromisos adquiridos en la Cumbre de Madrid de 2010, las relaciones entre la UE y América Latina están avanzando hacia la conformación de una «red» de acuerdos de asociación que supondrá un cambio cualitativo respecto de la pauta seguida en los últimos años. Ello abre oportunidades para la innovación y la adaptación de la cooperación regional.

En este marco, cabe plantear las siguientes estrategias y propuestas para la cooperación de la UE con América Latina:

- *Mantener el esfuerzo de ayuda a los países de renta media de América Latina y el Caribe*: la cooperación al desarrollo constituye un elemento clave de la relación birregional y el compromiso de la UE y de los Estados miembros con los ODM no debiera llevar a una reducción de la ayuda a la región, pues ello afectaría negativamente al esfuerzo realizado por la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en la consecución de otras metas de desarrollo, en la gobernanza democrática y en su contribución a la provisión de bienes públicos regionales y globales. Ello implica también participar activamente en la formación de los consensos internacionales sobre cooperación con PRM, antes descritos.
- *Mayor progresividad de la ayuda y enfoque respecto a las particulares características de los países de renta media (PRM)*: conforme al Consenso Europeo de Desarrollo, la UE debería continuar orientando los recursos hacia los países de menor renta de la región, particularmente en el área andina y centroamericana, utilizando instrumentos como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, en el marco de estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, la cooperación con los países de ren-

ta media-alta debería continuar orientándose a las áreas en las que esa cooperación puede ser más eficaz, atendiendo a las circunstancias de estos países: estabilidad macroeconómica y del sistema financiero internacional, de forma que puedan seguir captando recursos procedentes de otras fuentes de financiación externa; fortalecimiento de las capacidades institucionales y/o de diseño de políticas y en particular la mejora de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas; reformas tributarias que aseguren políticas redistributivas y de inversión en capital humano con financiación adecuada y que sean sostenibles¹⁰; capacidades productivas nacionales y políticas de mejora de la competitividad internacional, en particular el fomento de la inversión en infraestructuras; mejora de los sistemas nacionales de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I); y apoyo a los actores sociales que promueven cambios políticos, institucionales y normativos, tanto en el plano nacional como internacional, así como a aquellos con capacidad de movilizar recursos adicionales, como los bancos multilaterales o subregionales.

- *Mejora de la eficacia de la ayuda y división del trabajo: liderazgo de la UE.* Conforme al «Consenso Europeo sobre Desarrollo», la UE, y especialmente la Comisión Europea, ha de asumir el liderazgo en la aplicación de la Declaración de París y los compromisos internacionales sobre eficacia de la ayuda, que en América Latina son particularmente relevantes para los países de renta media-baja en los que concurren un gran número de donantes. La mejora de la coordinación y de la complementariedad con los Estados miembros son áreas de especial atención. La aplicación de esta agenda, empero, ha de evitar el riesgo de desatender a los actores de la sociedad civil, que siguen teniendo un papel importante en la definición de las agendas nacionales de desarrollo y en la gobernanza democrática.
- *El papel clave de los Acuerdos de Asociación:* como se ha indicado, para los PRM los Acuerdos de Asociación pueden desempeñar

¹⁰ Sobre esta cuestión, véase la Comunicación de la Comisión (2010) sobre fiscalidad y desarrollo y las Conclusiones del Consejo sobre esa cuestión de 14 de junio de 2010.

un papel más importante aún que las transferencias de ayuda, siempre que, además de sus efectos en la competitividad, contemplen un adecuado reconocimiento de las asimetrías y que su diseño deje margen de maniobra para la aplicación de políticas activas que permitan atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial en el caso de los acuerdos con los países andinos y con Centroamérica.

- *Coherencia de políticas: Acuerdos de Asociación y cohesión social.* Como se ha indicado, la relación entre la cohesión social y el componente de libre comercio inserto en los Acuerdos de Asociación plantean un importante problema de coherencia de políticas para la UE. Los acuerdos de asociación responden, en su capítulo comercial, al modelo «OMC-plus» y son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. Como se ha señalado en el apartado anterior, asegurar que estos Acuerdos tienen un impacto positivo para la cohesión social requiere un tratamiento adecuado de las asimetrías, además del apoyo a las políticas de mejora de la competitividad, y, al dejar atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, sería necesario mantener los incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente que caracterizaban a esas preferencias.
- *Una estrategia ampliada de apoyo a la «agenda positiva» de la integración regional.* El apoyo al regionalismo y la integración constituye un elemento clave de la agenda de desarrollo de los PRM 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. En un contexto de crisis y cambio de la integración ese apoyo se ha mostrado aún más importante. La UE debería mantener dicho apoyo a través de una estrategia ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales y que combine el diálogo político, el proceso para la firma de los acuerdos birregionales de Asociación –en este contexto, la firma de acuerdos bilaterales con algunos países ha sido, aunque involuntariamente, un elemento de disgregación–, así como la ayuda al desarrollo a través de las estrategias subregionales para la CAN, Centroamérica y MERCOSUR. En este marco es importan-

te prestar atención a los cambios que se están produciendo en el «mapa» de la integración regional, en particular en lo referente a la convergencia CAN-MERCOSUR la ampliación del MERCOSUR y la conformación de UNASUR. También es importante que la cooperación con los grupos subregionales se adapte a la nueva agenda de integración «positiva» –en el sentido clásico de esta expresión–, relativa a la construcción de instituciones y de políticas comunes, frente a la agenda «negativa» de eliminación de barreras y liberalización comercial. Una agenda que se extiende a campos como la profundización de la integración económica, a través de la convergencia macroeconómica y de políticas sectoriales; la cooperación política, la paz y la seguridad; la integración de las infraestructuras de transporte y de energía; la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; los procesos de regionalización «desde abajo», mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso; y la corrección de las asimetrías regionales, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial. 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 pueda crearse en el marco de la unión aduanera centroamericana.

- *Mayor atención a la cooperación «Sur-Sur» a través de mecanismos de cooperación triangular.* El incremento de la cooperación «Sur-Sur» confirma el creciente papel de los países latinoamericanos más avanzados en los procesos de integración y en el desarrollo de la región. Este tipo de cooperación abre oportunidades para la UE en términos de movilización de recursos adicionales, tanto financieros como humanos y técnicos; de adaptación a las necesidades de la región; de una mayor implicación de los propios actores latinoamericanos; y de un fortalecimiento de capacidades institucionales, tanto de los donantes como de los receptores. En algunos aspectos, los programas regionales y su metodología de

- trabajo con «redes» de actores descentralizados pueden constituir una base adecuada para promover este tipo de cooperación.
- *Mobilizar más recursos.* Aunque no haya tenido éxito la propuesta de establecer un «Fondo de Solidaridad Birregional», planteada por el Parlamento Europeo en 2001, esta idea ha servido de impulso para dar paso al Mecanismo de Inversión para América Latina (MIAL), lanzado formalmente en la Cumbre de Madrid de 2010. Este instrumento puede apoyar la integración regional mediante la financiación de las infraestructuras de comunicaciones, transportes y energía que contribuyan a una mayor conectividad en la región. En este marco, la UE también 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, para apoyar la integración regional a través de proyectos de infraestructura de energía y comunicaciones, y otros campos, en colaboración con bancos subregionales como la CAF o el BCIE.
 - *Mejorar el conocimiento mutuo y la participación social en la relación birregional* a través de la nueva Fundación Eurolac, anunciada en la Cumbre de Lima de 2008 y creada en la Cumbre de Madrid de 2010. Esta fundación deberá iniciar sus funciones con un respaldo adecuado de la Comisión y el Parlamento Europeo en su puesta en marcha, su orientación estratégica y su financiación.
 - *Una estrategia integral en la cooperación en ciencia y tecnología:* la creciente importancia de la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+I) para los países de renta media de América Latina y el Caribe requiere de una estrategia integral que abarque al conjunto de las relaciones UE-América Latina y el Caribe. Ya se ha iniciado un diálogo político de rango ministerial y existen iniciativas importantes en el ámbito de la cooperación al desarrollo. No obstante, es importante asegurar la coherencia de los compromisos sobre transferencia de tecnología adoptados en dicho diálogo, tanto como la del diseño actual de los Acuerdos de Asociación, en lo referido a las normas de protección de la propiedad intelectual y la necesidad de complementar su componente de libre comercio con políticas de mejora de la competitividad. También es necesario superar la actual dispersión de los instru-

- mentos y asegurar que éstos contribuyen al fortalecimiento de las capacidades nacionales de I+D+I, conforme al «Plan de Acción» adoptado en la VI Cumbre de Madrid de 2010.
- *Hacia un espacio eurolatinoamericano y caribeño de educación superior*: la construcción de un Espacio Común de Educación Superior e Investigación UE-ALC es parte de la agenda birregional de cohesión social, integración regional y conocimiento mutuo de la «asociación estratégica». Requiere concebir, desarrollar y financiar adecuadamente un programa de movilidad de estudiantes, profesores e investigadores entre ambas regiones y, a partir de las experiencias positivas existentes en ambas regiones –incluyendo la cooperación educativa «Sur-Sur»–, debería tener carácter multilateral, lógica de red, y partir de las instituciones educativas y de investigación y las redes ya existentes. En este marco, es importante asegurar el reconocimiento automático de los estudios realizados en una institución de la otra región en todas las disciplinas del conocimiento y en todos los niveles de la educación superior (grado, maestría y doctorado), lo que requerirá sistemas de acreditación adecuados y fiables. Este programa, más que ofrecer becas individuales, debiera potenciar y desarrollar centros de excelencia a partir de proyectos de investigación y asociar la movilidad a proyectos de investigación de ambas partes.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, José Antonio y SANAHUJA, José Antonio (2006), «Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo», en *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 179-204.
- ALONSO, José Antonio (dir.) (2007a), *Cooperación con países de renta intermedia*, Madrid, Editorial Complutense/ICEI.
- ARENAL, Celestino del (2009), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 36/2009.
- ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (2010), «La cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregiona-

- les», en *Nombres Propios*, Madrid, Fundación Carolina. [<http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPArenalySanahuja1005.pdf>, accesado el 25 de mayo de 2010.
- AYUSO, Anna (2006), *Análisis de viabilidad del Fondo de Solidaridad Birregional Unión Europea-América Latina propuesto por el Parlamento Europeo*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, 26 de febrero.
- AYUSO, Anna y FRERES, Christian (2010), «La Cooperación con América Latina: Hacia una Estrategia Europea comprometida con la Calidad». Memorando OPEX n° 138/2010, Madrid, Fundación Alternativas.
- AYUSO, Anna y FOGLIA, Mariana (2010), «Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Estratégica UE-ALC», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVI, 22, junio, pp. 43-84
- COMISIÓN EUROPEA (1995a), *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.
- (1995b), *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio.
- (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.
- (2000a), *Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, COM(2000), 670, 31 de octubre.
- (2000b), *The European Community's Development Policy*, Bruselas, COM(2000) 212 final, 26 de abril.
- (2001), *Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy*, Bruselas, Commission Staff Working Paper, SEC(2001) 1317, 26 de junio.
- (2002), *Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, Bruselas, AIDCO/0021/2002, abril.
- (2004), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado*

- y de Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004, Bruselas, COM(2004) 3220 final, 7 de abril.
- (2005a), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and the Aid Effectiveness*, Bruselas, COM(2005) 133 final, SEC 453, 454, 12 de marzo.
 - (2005b), *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.
 - (2005c), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - Policy Coherence for Development - Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*, COM(2005) 134 final, 12 de abril.
 - (2006a), *EU Aid: delivering more, better, and faster. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(2006) 87 final.
 - (2006b), *Governance in the European Consensus for Development. Towards a Harmonised Approach in the European Union. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruselas, COM(2006) 421 final.
 - (2007), *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero.
 - (2009a), *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión Europea, COM(2009) 495/3, 30 de septiembre.
 - (2009b), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach*, Bruselas, COM(2009) 458 final, 15 de septiembre.
 - (2010), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Com-*

mittee. Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax matters, Bruselas, COM(2010) 163 final, 21 de abril.

- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (1996), *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, París, OCDE, mayo.
- (2005), *Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report Towards Aid Effectiveness*, París, OCDE.
- (2006), *Options for differentiated engagement with non-Dac donors*, París, OCDE, documento DCD/DAC(2006)31/rev1.
- (2007a), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of Results*, París, OCDE.
- (2007b), *2006 Development Cooperation Report*, París, OCDE.
- (2007c), *European Community DAC Peer Review*, París, OCDE.
- 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.
- DEVELOPMENT RESEARCHERS NETWORK (2004), *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (Mercosur)*, Bruselas, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., mayo.
- (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.
- (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.
- ECONOMOU, Elena, COLOMBARA, Luciano y KAEPLER, Ruth (2008), *Programa AL-Invest III. Misión de evaluación final*, Bruselas, AESA Consortium/Europeaid (mimeo).
- EUROPEAID (2001), *Evaluation finale du programme Al-Invest*, Bruselas, 21 de junio (mimeo).
- (2002), *Evaluation of EU mobility grant-awarding programmes*, Bruselas, Europeaid/Particip, abril.
- (2004), *Informe de Evaluación: Misión de Evaluación Final de la Fase I del URB-AL (Proyecto AML/B7-3010/94-168)*, Bruselas (mimeo).
- (2005), *Evaluación intermedia del programa Alban*, Bruselas, mayo-junio (mimeo).

- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR (FRIDE) (2009), «Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe», *Desarrollo en contexto* 18 enero, Madrid.
- GRUPO SOGES (2008), *Evaluación a medio camino del Programa Euro-social. Informe final, borrador 1*, febrero.
- GRYNSPAN, Rebeca y LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe (2010), «Las tareas del desarrollo y la crisis económica: política económica y política social para la equidad en América Latina y el Caribe», en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 67-106.
- MORAZÁN, Pedro y KOCH, Svea (2010), *An Inventory of Existing Mechanism to Comply with Aid Commitments by Member States*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión.
- NUPIA, Carlos Mauricio (2008), *Construcción de redes de cooperación científica y tecnológica entre América latina y Europa: en busca de eslabones para una cooperación científica integral*, ponencia presentada en el II Seminario Internacional Cátedra Europa, Barranquilla, marzo.
- PARLAMENTO EUROPEO (1996), *Parlamento Europeo (1996), Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000»*, COM(95) 495. Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, Ponente: Jan-Willem Bertens, 18 de diciembre de 1996. Documento A4-0416/96).
- (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, 11 de octubre de 2001 (A5-0336/2001).
- (2006), *Informe sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (2005/2241(INI), Comisión de Asuntos Exterio-

- res, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 13 de marzo de 2006 (A6-0047/2006).
- (2008), *Informe sobre el Tratado de Lisboa (2007/2286(INI))*, Bruselas, Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, 1 de enero de 2008 (A6-0013/2008).
- (2009), *Informe sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa (2008/2063(INI))*, Bruselas, Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponente: Jo Leiden, 19 de marzo de 2009 (A6-0145/2009).
- (2010), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (08029/2010–C7-0090/2010–2010/0816(NLE))*, Bruselas, Comisión de Asuntos Exteriores, Ponente, Elmar Brok, 10 de julio de 2010 (A7-0228/2010).
- SANAHUJA, José Antonio (2007a), «¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, pp. 71-101.
- (2007b), «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano* 0 (nueva época), monográfico «La nueva agenda de desarrollo en América Latina», febrero, pp. 75-106.
- (2008), «La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima», en VVAA, *V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), pp. 195-207.
- (2010a), «La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 87-134.
- (2010b), «Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras», *Nueva Sociedad* 226 (marzo-abril 2010), pp. 125-144.
- SEBASTIÁN, Jesús (ed.) (2007), *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina.

TEZANOS, Sergio y DOMÍNGUEZ, Rafael (2009), «Nueva agenda internacional de desarrollo. ¿Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?», *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, 2009/01.

UNIÓN EUROPEA (2006), «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.