



Fundación EU-LAC

Revisando las relaciones birregionales: diálogo entre la Unión Europea y América Latina y la diversificación de la cooperación interregional

Coordinado por Wolfgang Haider e Isabel Clemente Batalla

Este libro colectivo reúne los trabajos presentados para debate en el panel “El diálogo euro-latinoamericano y la diversificación de la cooperación interregional”, durante el 9º Congreso CEISAL, que tuvo lugar en Bucarest en julio de 2019. El debate se centró en la evolución, avances y cambios paradigmáticos en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (y, hasta cierto punto, el Caribe) y en la identificación de vías para fortalecer estos esfuerzos de colaboración en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los participantes trataron temas sobre el diálogo y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina desde distintas perspectivas, entre ellas la perspectiva birregional, el marco multilateral, la cooperación bilateral tradicional, así como las redes alternativas a nivel subregional e incluso local (impulsadas por las ciudades).

El informe analiza y reflexiona sobre muchos de los actuales procesos birregionales. Por ejemplo, el papel de la dimensión social en la cooperación y el diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe; perspectivas generales de la cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe y su evolución en un período de 30 años; dos países escandinavos, Suecia, Estado miembro de la UE, Noruega, miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y sus respectivos enfoques a la cooperación con América Latina; la contribución de los programas EUROsocial y Socieux como ejemplos de cooperación al desarrollo con países de América Latina y el Caribe iniciada por la Unión Europea; el papel de las unidades subnacionales en la cooperación interregional; y algunas perspectivas sobre el diálogo euro-latinoamericano, la cooperación internacional y los cambios necesarios para lograr colectivamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Fundación EU-LAC

Revisando las relaciones birregionales: diálogo entre la Unión Europea y América Latina y la diversificación de la cooperación interregional

Coordinado por Wolfgang Haider e Isabel Clemente Batalla

OCTUBRE 2020

FUNDACIÓN EU-LAC, 2020

Grosse Bleichen 35
20354 Hamburg, Germany
www.eulacfoundation.org

PUBLICADO POR:
FUNDACIÓN EU-LAC

AUTORES:

Dr. Juan Ansion (Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Peru), Isabel Clemente Batalla Ph. D. (Universidad de la República, Montevideo, Uruguay), Dra. Silvia Fernández Martínez (Universidad de Alcalá, Madrid, Spain), Nicol Gruber, MA, (Chamber of Labour, Vienna), Wolfgang Haider MA BA (ZSI – Centre for Social Innovation, Vienna, Austria), Mag. Martina Lindorfer (ZSI – Centre for Social Innovation, Vienna, Austria), Pablo Andrés Marichal Abiuso (Research Associate in the Programme of International Studies, University of the Republic, Uruguay), Violetta M. Tayar, Ph.D (Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences - ILA RAS), Silvana Eugenia Vargas Winstanley, Ph.D (Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Peru).

DISEÑO GRÁFICO: Juan Barrera

IMPRESIÓN: Scharlau GmbH

ISBN - 978-3-949142-02-4



Este estudio fue financiado por la Fundación EU-LAC. La Fundación EU-LAC es financiada por sus Estados Miembros, y en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y Alemania.

El contenido de esa publicación es responsabilidad únicamente de los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, sus Estados Miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación tiene Derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los Derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial.

En tal caso le rogamos se comunique con nosotros mediante nuestro correo electrónico: info@eulacfoundation.org

ÍNDICE

PRESENTATION	V
RECONOCIMIENTOS	VI
INTRODUCCIÓN	VII
1. NUEVAS VÍAS: ATENCIÓN A LA COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	1
1.1. Introducción	2
1.2. El “modelo social” de la Unión Europea: ¿mito o realidad?	3
1.3. El proyecto de bienestar social en América Latina y el Caribe	5
1.4. Cooperación y diálogo: Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el punto de vista social	8
1.4.1. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el punto de vista social - Diálogo político	10
1.4.2. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el punto de vista social - Cooperación al desarrollo	12
1.4.3. Una cuestión de competencias: Las relaciones birregionales y su potencial para crear nuevas vías de cooperación	16
1.5. Conclusiones	18
1.6. Referencias	20
2. LA AGENDA ESCANDINAVA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y SU REPERCUSIÓN EN AMÉRICA LATINA: CAMBIO Y CONTINUIDAD	23
2.1. Introducción	24
2.1.1. Los países escandinavos	24
2.1.2. América Latina	24
2.2. Evolución de la cooperación internacional para el desarrollo	26
2.3. La Cooperación Internacional al Desarrollo en el Marco de la Unión Europea	29
2.4. El caso sueco: Cooperación para el desarrollo	31
2.4.2. Áreas temáticas	33
2.4.3. Características singulares	33
2.5. El caso noruego: Cooperación para el desarrollo	35
2.5.1. Destinos de la cooperación al desarrollo de NORAD	35
2.5.2. Áreas temáticas	36
2.5.3. Características singulares	37
2.6. Conclusiones	40
2.7. Referencias	43

3. LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERREGIONAL	45
3.1. Introducción	45
3.2. Teorías del regionalismo latinoamericano y el diálogo con la Unión Europea	46
3.3. Cómo funciona el interregionalismo	47
3.4. Intercambios e inversiones comerciales	50
3.5. Determinantes de la cooperación transatlántica	53
3.6. Conclusiones	55
3.7. Referencias	56
4. REVISIÓN DE LOS MECANISMOS TRADICIONALES DE COOPERACIÓN: EL CASO DE EUROSOCIAL Y SOCIEUX	57
4.1. Introducción	58
4.2. Base metodológica	59
4.3. Reevaluación de la colaboración: los casos de EUROsociAL y Socieux	61
4.3.1. EUROsociAL	61
4.3.2. SOCIEUX	79
4.4. Conclusiones	88
4.5. Referencias	92
4.6. Anexos	94
5. COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A NIVEL SUBNACIONAL: EUROCIUDADES Y MERCOCIUDADES	97
5.1. Introducción	98
5.2. Enfoque teórico del interregionalismo y el papel de las unidades subnacionales	98
5.3. Características del interregionalismo UE-ALC	101
5.4. Diferentes perspectivas de la autonomía local y la cooperación transfronteriza: Unión Europea y Mercosur	102
5.4.1. Agencia de las redes de ciudades	106
5.4.2. Eurociudades	107
5.4.3. Redes de ciudades latinoamericanas: Mercociudades y la Red Andina de Ciudades	107
5.5. EUROCIUDADES y MERCOCIUDADES: redes interregionales	109
5.6. Observaciones finales	111
5.7. Referencias	113

PRESENTACIÓN

Adrian Bonilla, director ejecutivo

La Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (Fundación EU-LAC) tiene el placer de presentar la publicación “Revisando las relaciones birregionales: Diálogo entre la Unión Europea y América Latina y la diversificación de la cooperación interregional”, que forma parte de una serie de publicaciones sobre las relaciones bilaterales entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe.

Esta publicación es el compendio de una serie de ensayos preparados por personas expertas y presentados en el 9º Congreso CEISAL (Congreso Internacional del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina), que tuvo lugar en Bucarest en julio de 2019, durante el panel dedicado al tema “El diálogo euro-latinoamericano y la diversificación de la cooperación interregional”.

El interés de la Fundación en la publicación de este informe guarda relación directa con su misión y objetivos, en especial, “contribuir a fortalecer el proceso de asociación birregional entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe con la participación y contribución de la sociedad civil y otros agentes sociales”. En este caso, las contribuciones de la comunidad académica que ha participado en la elaboración de los ensayos se encuentran referidas aquí.

Los planteamientos en cada uno de los ensayos ofrecen importantes análisis e ideas a tener en cuenta para la reflexión y el debate necesarios sobre los desafíos y oportunidades a los que se enfrenta la asociación estratégica birregional en materia de cooperación internacional.

La Unión Europea, América Latina y el Caribe están ante un mundo que ha cambiado de forma dramática. La emergencia sanitaria mundial provocada por las terribles consecuencias de la pandemia de la COVID-19 ha cambiado radicalmente la arquitectura de las relaciones en cada región y sus relaciones con otras regiones. En este sentido, esta compilación de ensayos puede servir como punto de partida para el futuro diálogo birregional en un contexto mundial marcado por la incertidumbre y el cambio.

En estos momentos de cambio, ambas regiones tienen la oportunidad de retomar el proceso de diálogo político para construir una asociación birregional sólida y sostenible.

Por tanto, conforme a su mandato de promover el debate sobre estrategias y acciones comunes para fortalecer la asociación birregional, la Fundación EU-LAC considera útil y oportuna la publicación de esta compilación.

La Fundación quiere agradecer al anterior presidente, Dr. Leonel Fernández, y a la anterior directora ejecutiva, Paola Amadei, por su tiempo al frente de la organización, que fue además el periodo en el que se llevó a cabo esta compilación.

RECONOCIMIENTOS

Los autores desean agradecer a la Fundación EU-LAC por hacer posible esta publicación y darnos la oportunidad de presentar nuestra investigación a un público más amplio. Queremos expresar nuestro agradecimiento a la labor de Paola Amadei, quien, durante su mandato como Directora Ejecutiva de la Fundación UE-LAC, ha hecho mucho para conectar a los investigadores de la UE y ALC y apoyó la idea de esta publicación desde el principio.

En general, queremos destacar el papel del proyecto EULAC-Focus1 para hacer posible el propósito de este libro; sin ese proyecto, este libro no habría llegado a existir. En especial, queremos destacar la contribución del Dr. Ramón Torrent Macau, ex profesor de la Universitat de Barcelona y coordinador del proyecto EULAC-Focus. Sin la experiencia, la sabiduría y el conocimiento que él compartió tan francamente con nosotros, las contribuciones a este libro resultantes del proyecto EULAC-Focus no habrían sido factibles.

También queremos agradecer al Dr. Peter Birle del Instituto Iberoamericano de Berlín por su continua retroalimentación y sus contribuciones para mejorar la calidad del trabajo de investigación que sentó las bases de algunos de los artículos de este volumen; así como a todos los demás colegas que discutieron el contenido de este libro con nosotros en numerosas ocasiones.

Además, apreciamos enormemente la labor de los organizadores de la novena edición de la conferencia del CEISAL en 2019 (Congreso Internacional del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina) celebrada en Bucarest, Rumania. En el marco de ese evento, los autores de este libro se reunieron y tuvieron la idea de hacer accesible su trabajo a través de una publicación conjunta. Ciertamente, sin los frutos que se produjeron allí, una publicación como ésta no habría sido posible.

Queremos extender nuestra gratitud al Dr. Bill Richardson, quien asumió la crucial tarea de editar y corregir este libro y aumentó significativamente la calidad y la legibilidad del mismo. Por último, pero no menos importante, queremos agradecer a todos los que contribuyeron directa o indirectamente a este volumen, ya sea a nivel profesional o personal.

INTRODUCCIÓN

Wolfgang Haider, Isabel Clemente Batalla

La conclusión de las negociaciones interregionales entre la Unión Europea y el Mercosur en 2019 supuso la culminación un proceso de negociaciones que empezó en 1992 con una voluntad de cooperación interinstitucional entre la Comisión Europea y el Mercosur. El objetivo de dichas negociaciones era compartir la experiencia europea en materia de integración regional y desarrollo institucional. Desde entonces, hubo varias rondas de negociaciones antes de su conclusión en 2019.

En este contexto, en julio de 2019 se celebró en Bucarest el 9º Congreso Internacional del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL). Este libro colectivo reúne los estudios que se presentaron para debate en el panel “El diálogo euro-latinoamericano y la diversificación de la cooperación interregional”. Dicho debate se centró en la evolución, avances y cambios paradigmáticos en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (y, hasta cierto punto, el Caribe) para identificar cómo fortalecer estos esfuerzos de colaboración en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los participantes abordaron temas relativos al diálogo y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina desde distintas perspectivas; se debatió sobre la perspectiva birregional, el marco multilateral, la cooperación bilateral tradicional y las redes alternativas a nivel subregional e incluso local (impulsadas por las ciudades).

Primero, Haider et. al¹ presenta sus ideas sobre el papel de la dimensión social en la cooperación y el diálogo entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) y expone el fundamento jurídico de la cooperación entre ambas regiones. El estudio ofrece una visión detallada de la arquitectura institucional de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y Caribe en el contexto de los procesos regionales de integración. Empieza por desmontar el mito de un modelo social común en la Unión Europea y continúan explicando la evolución de diferentes conceptos que conforman el marco de las políticas sociales en América Latina y el Caribe. Tras esta valoración general del contexto actual en el ámbito social, el informe analiza la situación desde la perspectiva del diálogo social y la cooperación al desarrollo y ofrece una idea del papel que la dimensión social juega en estas relaciones. Además, el informe analiza el marco legislativo de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe y ofrece una imagen detallada de las condiciones que sustentan el diálogo político y la cooperación al desarrollo. Asimismo, el informe nos permite identificar vías nuevas y eficaces para la cooperación en función de las competencias actuales que se le atribuyen a la Unión Europea como actor regional, pero también nos permite ir

1 La investigación para esta contribución fue posible gracias al proyecto EULAC FOCUS que ha recibido financiación del programa de investigación e innovación de la Unión Europea Horizonte 2020, en virtud del acuerdo de subvención núm. 693781.

más allá e identificar normas no vinculantes complementarias y enfoques estratégicos de intervención (Método abierto de coordinación).

El informe de Tayar analiza la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde una perspectiva general y su evolución en un periodo de 30 años, la naturaleza cambiante de las interacciones interregionales y los efectos del proceso de globalización. Desde un análisis teórico del regionalismo en América Latina y el diálogo interregional entre la Unión Europea y América Latina, la autora analiza los efectos del paso del regionalismo abierto al regionalismo postliberal en el enfoque de América Latina a las relaciones interregionales, así como la aparición de nuevos bloques suramericanos con posiciones distintas sobre las relaciones interregionales con la Unión Europea. Partiendo de un debate teóricos sobre el interregionalismo, la autora considera que, en el contexto mundial marcado por una crisis en la gobernanza global y un reajuste en las relaciones económicas en el mundo, el acuerdo UE-Mercosur podría ser un referente que anticipe un escenario de relaciones interregionales renovadas y más amplias que incluyan nuevas áreas de cooperación, así como intereses divergentes en materia del comercio de mercancías. En relación con el escenario mundial, este estudio ofrece un análisis prospectivo del cambio en el regionalismo en América Latina y sugiere una posición más fuerte por parte de la Unión Europea para avanzar hacia la convergencia interregional basada en el desarrollo sostenible en América Latina.

El estudio de Pablo Marichal compara dos países escandinavos, Suecia, Estado miembro de la UE, y Noruega, miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y sus respectivos enfoques a la cooperación con América Latina, incluida su participación en los procesos de paz en países afectados por conflictos internos. El análisis en este estudio demuestra una gran coincidencia en cuanto a objetivos, prioridades, y métodos entre ambos países: enfoque de desarrollo sostenible, cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, democracia y derechos humanos, resolución de conflictos, paz y seguridad, salud global e igualdad de género. El papel del Estado en las políticas públicas permite la participación de actores no estatales como partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

Con especial atención a los esfuerzos de cooperación multilaterales existentes, Silvia Fernández y Wolfgang Haider² analizan dos casos específicos de cooperación al desarrollo en el marco de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y Caribe. En su estudio evalúan la ejecución y los resultados de los programas EUROsocial y Socieux como ejemplos de cooperación al desarrollo con países de América Latina y el Caribe iniciada por la Unión Europea. El estudio investiga patrones de cooperación geográfica y temática e identifica áreas especiales de interés mutuo, con especial atención a la dimensión social. En el marco de la cooperación internacional, este trabajo contribuye a reformar y mejorar la cooperación internacional para el desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. En vista de los cambios recientes en

² La investigación para esta contribución fue posible gracias al proyecto EULAC FOCUS realizado bajo la supervisión del profesor Ramon Torrent. El proyecto EULAC FOCUS ha recibido financiación del programa de investigación e innovación de la Unión Europea Horizonte 2020, en virtud del acuerdo de subvención núm. 693781.

el discurso sobre la cooperación al desarrollo (“de la graduación a la gradación”), el trabajo propone una reforma completa de los programas de cooperación al desarrollo que representen realmente un esfuerzo global común para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Isabel Clemente examina el papel de las unidades subnacionales en la cooperación interregional, teniendo en cuenta las actividades de los gobiernos municipales del Mercosur, los Comités de Frontera y la red de Mercociudades. El estudio destaca la convergencia entre esta red de ciudades y las Eurociudades, como una experiencia de interregionalismo a nivel local. El análisis del acuerdo suscrito entre ambas redes de ciudades revela hasta qué punto las nuevas iniciativas pueden ampliar la agenda interregional en materia de cohesión social, desarrollo sostenible y cooperación descentralizada.

En general, estas diferentes perspectivas sobre el diálogo euro-latinoamericano y la cooperación internacional muestran que, para lograr los cambios paradigmáticos necesarios para alcanzar conjuntamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es necesario romper los silos tradicionales en la formulación de políticas. Los estudios que componen este libro proponen cómo hacerlo, presentan los diferentes mecanismos de cooperación que existen y evalúan sus fortalezas, sus debilidades y su potencial. Se parte del supuesto de que una relación reforzada ayudaría a mejorar la posición de la Unión Europea y América Latina y el Caribe en la arena geopolítica, especialmente en lo que respecta a la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para lograrlo, un paso importante es desarrollar una estrategia de investigación política, como es el caso de este libro, para informar sobre los esfuerzos de cooperación en curso, identificar las sinergias existentes en el marco de cooperación, evaluar los diferentes canales de diálogo y cooperación, y contextualizar los resultados y logros alcanzados a través de estas vías. También es importante tener en cuenta a los diferentes canales de cooperación birregional, como son los proyectos integrados en programas de investigación financiados por la UE (DG Investigación), los programas de cooperación al desarrollo (DG Cooperación al Desarrollo) y las iniciativas de desarrollo regional (DG Regio), pero también marcos de cooperación ajenos a este ámbito, como por ejemplo los que existen a nivel de las redes de ciudades.

Si bien este libro ofrece una visión global de estos diversos canales (por ejemplo, cooperación para el desarrollo bilateral, cooperación subnacional, etc.), de los problemas (dimensión social, dimensión del cambio climático, etc.) y del diálogo actual, y los evalúa, es necesario que esta investigación se complemente con análisis más amplios en estas áreas para poder definir planes concretos para la transformación de la cooperación internacional para el desarrollo. Por ejemplo, la interrelación entre conceptos relativos a políticas públicas, como las estrategias de especialización inteligente, la diplomacia científica o la investigación e innovación responsables debe contextualizarse en los esfuerzos de cooperación internacional en el marco de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Las sinergias y el potencial de estos conceptos

deben utilizarse y combinarse con los métodos tradicionales de diálogo birregional y de cooperación al desarrollo. Deben identificarse puntos de encuentro para combinar estos instrumentos políticos transversales mediante un estudio exhaustivo de las estrategias existentes en vigor y una mejor identificación de las posibilidades de cooperación territoriales, por ejemplo, las relaciones entre ciudades de ambas regiones que se enfrentan a similares desafíos sociales.³

La elaboración del marco financiero plurianual de la Unión Europea ofrece una oportunidad de reorganizar la cooperación internacional para el desarrollo de una manera justa, inclusiva y sostenible que no deje a nadie atrás e interactúe con los mercados emergentes en igualdad de condiciones. Solo si se aprovecha esta oportunidad se podrán abordar los desafíos sociales urgentes en ambas regiones de manera adecuada y con un espíritu de aprendizaje mutuo que beneficie a todas las partes por igual. Por su parte, los países de América Latina y el Caribe y las organizaciones de integración regional también deben buscar de forma proactiva una cooperación específica con la Unión Europea y sus respectivos Estados miembros.

Para lograr este objetivo es fundamental el empoderamiento de la ciudadanía latinoamericana, así como la participación de la sociedad civil que, en colaboración con agencias gubernamentales, académicos e instituciones internacionales, trabajen para fortalecer las capacidades institucionales del Mercosur en materia de programas de desarrollo social y en cuanto a la participación ciudadana en las elecciones al Parlamento del Mercosur, siguiendo un camino ya iniciado por Argentina. Además, las zonas fronterizas deben ser una prioridad en la agenda del Mercosur porque, a pesar de los avances en la cooperación transfronteriza y el establecimiento de rondas periódicas de reuniones anuales de delegados de los Comités de Frontera, aún existe la necesidad de un acuerdo formal para intercambios claros y regulares entre las autoridades locales fronterizas y los representantes de la sociedad civil.

³ En el marco del programa Horizonte 2020 financiado por la Unión Europea, algunas de las propuestas de proyectos de investigación y innovación ya abordan parcialmente los temas de este modo.

1. NUEVAS VÍAS: ATENCIÓN A LA COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Wolfgang Haider, MA BA

ZSI - Centro de Innovación Social, Viena, Austria
Correo electrónico: haider@zsi.at

Mag. Martina Lindorfer

ZSI – Centro de Innovación Social, Vienna, Austria
Correo electrónico: lindorfer@zsi.at

Dr. Juan Ansion

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Peru
Correo electrónico: jansion@pucp.pe

Silvana Eugenia Vargas Winstanley, Ph.D

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Peru
Correo electrónico: svargasw@pucp.edu.pe

Nicol Gruber, MA

Cámara del Trabajo, Vienna, Austria
Correo electrónico: Nicol.GRUBER@akwien.at

Resumen

El presente estudio ofrece una visión general de la realidad social en la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Reflexiona sobre las diferentes realidades de la dimensión social en el ámbito de las relaciones birregionales y expone la evolución, el avance y los debates actuales que existen sobre los diferentes modelos y problemas sociales en las dos regiones. Se presta especial atención a la dimensión social en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y en la Unión Europea por su función como proyectos de integración regional. El estudio presenta quién tiene competencias en materia de políticas sociales e identifica tendencias y desafíos específicos en las dos regiones, tanto a nivel nacional como supranacional. Tras este análisis, se presentan conclusiones sobre posibles áreas de interés mutuo y vías para mejorar la cooperación.

1.1. Introducción

La hipótesis preliminar de este estudio es que, en las últimas décadas, no se ha aprovechado todo el potencial de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe o, dicho de otra forma, que las relaciones birregionales han estado marcadas por una relativa ineficacia o, al menos, por una incapacidad para cumplir con las expectativas. Se afirma que esto es especialmente cierto para las relaciones sociales. Este trabajo, por tanto, analiza ciertos aspectos relativos al ámbito social en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe que, en última instancia, se deberían tener en cuenta en una visión renovada de las relaciones entre ambas regiones. El interés de la investigación se centra principalmente en el nivel birregional y no en el nivel bilateral de las interacciones nacionales. Si bien de esta forma se puede definir de forma clara el objetivo de investigación en una de las regiones (la Unión Europea), la situación es bastante diversa en la región de América Latina y el Caribe, donde existen muchas organizaciones de integración regional, aunque poco consolidadas (CELAC, Mercosur, etc.).

Para entender los resultados y el contenido de las relaciones birregionales, deben analizarse estos diferentes niveles en términos de la capacidad que tienen para crear normas y obligaciones vinculantes para las partes involucradas. Por ello, este estudio analiza las dinámicas institucionales y legales regionales que configuran los diferentes aspectos de las relaciones. Además, el estudio trata de identificar cuáles han sido los temas prioritarios en el ámbito de las relaciones sociales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, para poder entender los avances en las relaciones en términos de cooperación real, así como a nivel de diálogo político. Por último, el documento también identifica áreas de interés común que podrían ser el punto de partida para revitalizar las relaciones y fortalecer la posición de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe en el contexto geopolítico. En concreto, este trabajo de investigación plantea las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el contexto legal e institucional en los que se basan las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe?
- ¿Cuáles han sido hasta la fecha los temas prioritarios en la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, desde el punto de vista social?
- ¿Qué otros temas son de interés común para ambas regiones y cómo se podrían reforzar en el diálogo birregional y a escala mundial en un entorno multilateral?

Para responder a estas preguntas se llevó a cabo un análisis extenso de la literatura científica, documentos legales, agendas de cooperación birregional e indicadores de desarrollo social existentes. El análisis empieza con una aproximación general a la dimensión social de la Unión Europea y su marco institucional en materia de políticas sociales. El objetivo es destacar las diferencias entre la Unión Europea y otros enfoques regionales en materia de políticas sociales, así como resaltar las competencias limitadas que existen realmente a nivel supranacional en la Unión Europea en este ámbito. Por otro lado, aunque en América Latina y el Caribe no existe un actor comparable a la

Unión Europea, el estudio identifica las principales tendencias y enfoques que se utilizan para la definición de políticas sociales en América Latina y el Caribe.

A partir de una visión general de la situación social en ambas regiones, el estudio analiza los resultados y el contenido de las relaciones birregionales, desde el punto de vista de su capacidad para crear normas y obligaciones vinculantes para las partes involucradas. Para ello, el estudio analiza las dinámicas institucionales y legales regionales que configuran los diferentes aspectos de las relaciones. El diálogo político entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se basa en normas vinculantes, pero resulta en declaraciones conjuntas sobre temas supuestamente igual de relevantes. Entender el fundamento jurídico de las relaciones birregionales ayuda a reorientar la agenda de cooperación social entre las dos regiones y a identificar cambios paradigmáticos en el ámbito institucional y temático.

1.2. El “modelo social” de la Unión Europea: ¿mito o realidad?

“Política Social Europea” y “Modelo Social Europeo” son términos ampliamente utilizados en la literatura científica. Por un lado, existe un debate sobre los niveles nacional y supranacional y su interacción (“Europeización de la política social”) (Börzel 2003; Börzel y Risse 2007). Por otro lado, se analiza el papel de las distintas instituciones de la Unión Europea, en concreto, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea (Consejo), el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y la Comisión Europea (Lamping 2008; Geyer 2013;). Por último, pero no menos importante, se debate cómo los diferentes modelos de bienestar social en los Estados miembros son un reflejo de una lucha continuada para definir las políticas sociales a nivel de la Unión Europea (Manow, Schäfer, y Zorn 2004; Falkner 2010; Leibfried 2010).

En general, se entiende que, en la actualidad, las prestaciones sociales son competencia de los Estados miembros, a pesar de que existen aportaciones de varios fondos de la Unión Europea, especialmente en términos de políticas activas de empleo. Desde la crisis económica de 2008 y en la situación de bajo crecimiento económico que existe desde entonces, los desafíos en materia social son más urgentes que nunca en todos los países europeos, pero los sistemas tradicionales de seguridad social no abordan adecuadamente la exclusión social (Bonoli 2005; Gosta Esping-Andersen 2013).

En el ámbito nacional, los enfoques de bienestar social y el diseño de los sistemas de seguridad social se basan en concepciones muy diferentes de las políticas sociales y, por lo tanto, en conceptos normativos diferentes. Gosta Esping-Andersen (1990) ha realizado la clasificación más importante de estas diferentes concepciones y, en su clasificación inicial, identificó tres “mundos del estado del bienestar” en Europa occidental: El modelo socialdemócrata (escandinavo) con una marcada desmercantilización, el modelo conservador (continental) con un nivel medio de desmercantilización, y el modelo liberal (anglosajón), con un débil impacto desmercantilizador, poca solidaridad de clases y fuerte dependencia de la protección social privada.

Además de los diferentes enfoques y modelos sociales a nivel nacional en los 28 Estados miembros de la Unión Europea, hay también un debate sobre las políticas sociales a nivel de la Unión Europea, a las que contribuyen diferentes instituciones de la Unión Europea. La última aportación a este debate es el pilar europeo de derechos sociales que, en noviembre de 2017, puso en marcha la Comisión Europea con la aprobación del Parlamento Europeo y del Consejo. Describir e identificar el rumbo y elementos principales de la política social de la Unión Europea, se ha vuelto aún más complejo a consecuencia de su ampliación hacia el Este, pues hay que integrar historias y tradiciones todavía más diversas en materia de prestaciones sociales. A nivel supranacional, encontrar un planteamiento común es un gran reto y el análisis de la dimensión social de la Unión Europea será más complejo (Majone 1993; Bonoli, George, y Taylor-Gooby 2000; Leibfried 2010).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se debe rechazar la suposición de que existe un único “modelo social europeo”. En la Unión Europea continúan existiendo diferentes modelos de asistencia social, a pesar de que hay algunos denominadores comunes que promueven, no los Estados miembros, sino la Unión Europea como institución supranacional. A modo de conclusión, podemos decir que, como propone Falkner (2010), el marco institucional de la política social de la Unión Europea se puede dividir en: 1) normativas; 2) instrumentos financieros; 3) presiones indirectas; y 4) legislación no vinculante, orientada a la armonización de las políticas sociales. En los inicios del proceso de integración de la Unión Europea, los esfuerzos en el ámbito social se centraron principalmente en la movilidad de los trabajadores y en las medidas para proteger su salud y seguridad, así como en la lucha contra la discriminación, especialmente en ámbitos como el empleo, la legislación laboral, la seguridad social, etc. Desde el tratado de Roma de 1958, las políticas sociales de la Unión Europea se han ido desarrollando gradualmente. Desde 2017, la Unión Europea comparte competencias con los Estados miembros en muchos campos en materia social. En este sentido, la iniciativa más reciente es el pilar europeo de derechos sociales, ratificado en 2017 que, a pesar de no ser vinculante para los Estados miembros, traslada nuevos poderes al nivel supranacional mediante la definición de objetivos y estrategias en materia de empleo y política social. Sin embargo, el tema central de las políticas sociales es la participación en el mercado laboral.

Aun así, destaca la heterogeneidad y complejidad en materia social en la Unión Europea. En vista de estas tensiones entre los intereses supranacionales y de los Estados miembros, parece difícil lograr una estrategia común en materia de políticas sociales. Desde el punto de vista de la dimensión social en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, esto conlleva dificultades para encontrar un punto de partida común. Sin embargo, en este estudio intentamos demostrar que las tendencias sociales convergentes entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe allanan el camino para intensificar el diálogo sobre desafíos y soluciones comunes basadas en buenas prácticas. Es importante aprovechar las estructuras, servicios e instrumentos que ya existen en la Unión Europea en este ámbito y que pueden ser de utilidad a instituciones en América Latina y el Caribe.

1.3. El proyecto de bienestar social en América Latina y el Caribe

Si hablar de enfoques regionales en materia social en Europa (UE) es complicado, todavía lo es más en América Latina y el Caribe (ALC), una región con mayor fragmentación, donde el proceso de integración regional en cierta forma aún se encuentra en sus primeras etapas. Debido a los procesos geopolíticos y socioeconómicos, las relaciones internacionales han experimentado una transformación significativa en los últimos años, particularmente entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se refleja en los discursos, políticas y niveles de inversión. Esta transformación es el resultado de las dinámicas de cambio que se han vivido en Europa y América Latina y el Caribe como parte de sus propias estrategias para abordar, enfrentarse y adaptarse a un contexto heterogéneo y con desafíos que limitan el desarrollo humano y de capacidades, especialmente entre los grupos más vulnerables.

Como parte de esta nueva configuración, es fundamental entender las dimensiones institucionales de este cambio. En este caso, la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) destacan como las principales instituciones que promueven la colaboración horizontal entre estas dos regiones. Desde el punto de vista de la CELAC, la Propuesta de Agenda de Planificación CELAC 2020⁴ incluye las siguientes áreas prioritarias: 1) Reducción de la pobreza extrema y las desigualdades; 2) Educación, ciencia, tecnología e innovación; 3) Desarrollo sostenible; y 4) Infraestructura y conectividad.

El enfoque de la CELAC se enmarca en un contexto político y geográfico más amplio. En 2015, los 193 Estados Miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta Agenda es una respuesta a los nuevos desafíos globales, entre ellos el lento crecimiento económico, las desigualdades sociales y la degradación ambiental. Su principal propuesta es un cambio en el paradigma de desarrollo establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) quince años antes. Este cambio consiste en un enfoque que se basa en el desarrollo sostenible e inclusivo con objetivos a largo plazo (CEPAL 2016: 7).

A pesar de su historia colonial y poscolonial y un contexto social difícil, diferentes gobiernos en América Latina y el Caribe han logrado avances en materia de desarrollo. En el Caribe, la evolución de la política social ha estado influida por un legado histórico marcado por diferentes colonialismos, la esclavitud y el trabajo en condiciones de servidumbre, los levantamientos locales y consiguientes cambios constitucionales, y las agendas de las antiguas metrópolis y de los socios internacionales para el desarrollo. En los territorios franceses y holandeses, la agenda social estuvo determinada por su incorporación a la República Francesa y el Reino de los Países Bajos en 1946 y 1954, respectivamente, y en Cuba, la agenda social se reformó dramáticamente para adaptarse a los postulados socialistas tras la Revolución de 1959. En el Caribe de habla inglesa, a consecuencia de los disturbios generalizados de la década de 1930 se ordenó la elaboración del informe de la Comisión Moyne (1940), que ofrecía un análisis gráfico

⁴ <http://www.sela.org/media/2087639/2020-agenda-en.pdf>

de la precariedad social en toda la región. La protección social comenzó pues como una forma de ayuda social. La independencia política, promulgada entre las décadas de 1960 y 1980, llevó a que los gobiernos nacionalistas trataran de mejorar la prestación de servicios de atención a la salud y de educación primaria y secundaria, así como de mejorar las condiciones laborales (Thomas 1988; Ramos y Rivera 2001; Clegg y Pantojas García 200). Sin embargo, a partir de la década de 1980, la trayectoria caribeña en materia de política social ha seguido el mismo patrón que en América Latina.

Arriagada (2006) ayuda a entender la evolución de las políticas sociales de finales del siglo XX (ver Tabla 1). Este análisis indica que, a partir de la década de 1980, hubo cambios en el modelo subyacente hacia un modelo de privatización sustentado en una serie de programas dirigidos exclusivamente a la pobreza extrema. Sin embargo, durante la década de 1990, asistimos a un interés por promover la expansión de la inversión social. Por último, durante la década de los años 2000 se observa un cambio relevante hacia el modelo denominado de “tercera generación”, que busca llegar a nuevos grupos de población y que introduce un enfoque de derechos, así como la colaboración entre sectores gubernamentales.

Tabla 1: Políticas sociales: Evolución de los enfoques conceptuales en América Latina y el Caribe

Modelo de privatización (años 80)	Modelo revisado (años 90)	Modelo de “tercera generación”
<ul style="list-style-type: none"> • Socialmente minimalista. • Mercado centrado en ofrecer bienes y servicios. • Privatización de políticas. • Políticas orientadas a la reducción de la pobreza extrema. Programas de emergencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del gasto social • Revisión de la organización institucional del Estado. Rol regulador del Estado en la resolución y articulación de diferentes intereses. • Nuevas políticas transversales e integrales orientadas a la erradicación de la pobreza. Ampliación de activos y capacidades. • Descentralización de recursos, coordinación y nueva gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado, mercado, comunidad y familias deben trabajar de forma conjunta y en armonía para lograr el desarrollo social y económico. • El Estado mantiene su importancia y asume nuevas responsabilidades legislativas, de gestión de redes y de administración virtual. • Expansión, reestructuración y eficiencia de la expansión social. • Nuevas políticas sociales en el marco de los derechos y la autonomía, con carácter integral y multisectorial y orientadas a la erradicación de la pobreza y la desigualdad. • Participación activa de las personas implicadas en el tipo y calidad de los servicios recibidos. • Nuevos actores sociales: mujeres, niños y niñas, jóvenes, grupos étnicos.

En este contexto geopolítico general, varios proyectos de integración regional en América Latina y el Caribe intentaron dar coherencia a enfoques de desarrollo divergentes a nivel local. En la década de 1960, se realizaron los primeros intentos de integración continental, en un esfuerzo por conseguir una mejor posición en sus relaciones con las superpotencias globales. El último resultado de estos esfuerzos es la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Mucho ha cambiado desde la época de la Guerra Fría y la integración regional hoy en día incorpora no solo la liberalización del mercado y la cooperación económica, sino también muchos aspectos de gobernanza regional, tales como la consolidación democrática, la gestión de la seguridad y la política social. Para entender la creación de la CELAC hay que referirse al proceso de integración en América Latina y el Caribe. La CELAC es la última etapa de este proceso, cuyos inicios se remontan a los años ochenta.

Sin duda, los Objetivos de Desarrollo del Milenio han tenido un papel importante en la elaboración y definición de la agenda social de las declaraciones de la CELAC. Como suele suceder, esto implica fortalezas y también limitaciones. Una fortaleza es que ofrecen orientación estratégica a los acuerdos y compromisos que asumen los países miembros. Entre las limitaciones podemos señalar que, a pesar de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio forman parte de un marco integral, pueden menoscabar la posibilidad de incluir temas relevantes para la región que no necesariamente formen parte de la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tales como la discriminación, la violencia de género, etc.

En general, la agenda política de la CELAC incluye cuatro áreas temáticas principales::

- **Mayor importancia a temas de carácter social.** En comparación con otras agendas regionales con las que se ha tratado de establecer pautas comunes para la región y que daban un mayor peso a las medidas financieras y comerciales (por ejemplo, MERCOSUR, Comunidad Andina), la agenda de la CELAC otorga mayor importancia a temas relativos al desarrollo social, con especial atención a la erradicación de la pobreza y la educación.
- **Posible tensión entre metas productivas y sociales.** Las políticas latinoamericanas se han caracterizado por la profunda división entre los objetivos productivos (el crecimiento económico medido en función del PIB) y los objetivos sociales (ofrecer mayores y mejores oportunidades de vida a las personas vulnerables). Aunque este tema no se ha discutido, es posible que sea necesario hacer explícita esta tensión para poder abordarla.
- **Preocupación por la pobreza, pero también por la desigualdad.** A diferencia de otras iniciativas en materia de mitigación y la reducción de la pobreza, las declaraciones de la CELAC han abordado explícitamente la necesidad de combatir la desigualdad. Esta es una diferencia importante que, desde el punto de vista del desarrollo humano, destaca la necesidad de abordar los problemas de las personas más vulnerables para mejorar el horizonte de oportunidades, capacidades y libertades.

- **Cooperación con enfoque ascendente.** A demás de los aspectos que se han tratado en este capítulo, la cooperación Sur-Sur emerge como una estrategia viable. Esto refleja la intención de promover, por ejemplo, procesos transversales de aprendizaje, intercambio de información y experiencias, etc.

Tras definir estas cuatro tendencias generales en América Latina y el Caribe y la visión general de las políticas sociales en la Unión Europea presentada en la sección anterior, el estudio puede dar un paso más y analizar el marco para la cooperación real en el ámbito social.

1.4. Cooperación y diálogo: Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el punto de vista social

Múltiples ejemplos muestran que las legislaciones internas o nacionales son de suma importancia en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Así lo demuestra el hecho de que uno de los proyectos de cooperación al desarrollo más relevantes entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el ámbito social, el proyecto EUROsociAL ya mencionado, se haya ejecutado de conformidad con un reglamento interno de la Unión Europea en materia de cooperación al desarrollo⁵. Además, este reglamento de la Unión Europea sobre asistencia financiera y técnica y cooperación económica con los países en desarrollo de Asia y América Latina es interesante para este estudio porque facilita orientación sobre los fundamentos que, según la Unión Europea, deben guiar las relaciones entre el bloque y América Latina y el Caribe. El artículo 2 de dicho reglamento establece lo siguiente:

“Las políticas comunitarias de desarrollo y cooperación tendrán por objetivo el desarrollo humano. Consciente de que el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las personas y de los principios democráticos son requisitos previos de un desarrollo económico y social real y duradero, la Comunidad aportará una mayor ayuda a los países más firmemente comprometidos en la defensa de estos principios y apoyará en particular las iniciativas concretas orientadas a la aplicación de los mismos.”⁶

Para entender los resultados y el contenido de las relaciones birregionales (por ejemplo, declaraciones políticas, acuerdos comerciales), es necesario analizar su capacidad para crear normas y obligaciones vinculantes para las partes participantes (por ejemplo, la Comisión Europea, los Estados miembros, la CELAC o los países individuales). Por ello, es necesario analizar las dinámicas institucionales y legales internas que configuran los diferentes aspectos de las relaciones. Cabe señalar que la región de América Latina y

5 Ver la resolución relativa al proyecto EUROsociAL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-latin-america-region-commission-decision-20101206_en.pdf.

6 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992R0443-20051228&qid=1491408001478&from=de>.

el Caribe ha iniciado una serie de proyectos de integración regional, siendo la CELAC el último y más amplio en términos de cobertura geográfica, con diferentes niveles de institucionalización y relevancia en las relaciones con la Unión Europea.

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe tienen lugar a diferentes niveles y siguen las distintas lógicas de la legislación supranacional, que es especialmente relevante en el caso de la Unión Europea, ya que la CELAC, a pesar de ser la expresión de un interés político para actuar en un marco común, no tiene personalidad jurídica. En términos generales, se pueden distinguir los siguientes niveles de actuación (Gratius 2015: 5):

- I. Relaciones interregionales: por ejemplo, el diálogo político entre la Unión Europea y la CELAC;
- II. Relaciones subregionales con Centroamérica, el Caribe, la Comunidad Andina y el Mercosur;
- III. Relaciones bilaterales, que incluye la cooperación entre instituciones de la Unión Europea y de los países de América Latina y el Caribe, por ejemplo, en materia de cooperación para el desarrollo;
- IV. Cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en asuntos de gobernanza global: el ámbito social de este tipo de cooperación estaría relacionado, como mucho, con temas relativos a la migración, seguridad, desarrollo o cambio climático.

Para organizar las múltiples formas que pueden adoptar estas relaciones en un marco más específico, con frecuencia se clasifican en tres pilares: diálogo político, comercio y cooperación (al desarrollo) (Torrent 2005, Bodemer 2010, Coral 2014, Gardini y Ayuso 2015).

Si bien esta clasificación ofrece una distinción analítica entre los diferentes tipos de relaciones, no debe considerarse que estos tres pilares tienen la misma relevancia. De hecho, en este contexto es clave considerar estos tres pilares desde una perspectiva de competencias atribuidas, como se apuntó en el capítulo anterior. Estos tres pilares pueden servir como guía analítica, pero es fundamental entender que la cooperación evoluciona siguiendo las lógicas internas y las disposiciones legales de la Unión Europea (Torrent 2005, Salidías 2013). Esto significa que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe solo pueden surgir efectos en las áreas en las que tengan competencias atribuidas.

Por tanto, desde una perspectiva social, lo más positivo es centrarse en las relaciones bilaterales, especialmente en el ámbito de la cooperación al desarrollo, pero también merece la pena considerar el diálogo político a nivel interregional. Esto es así por varias razones: aunque el diálogo político a nivel birregional no genera normas legales vinculantes (por ejemplo, no tiene competencias vinculantes), todavía tiene un papel relevante en el proceso de definición de la agenda y puede aportar nuevos temas (sociales) a la mesa. En términos de cooperación real en el ámbito, el nivel más importante es el

bilateral, ya que el intercambio específico tiene lugar principalmente en este nivel. Dado que el alcance de este estudio no permite la posibilidad de centrarse en la cooperación de cada país, el área principal de interés se centra en la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y los países individuales de América Latina y el Caribe.

1.4.1. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el punto de vista social - Diálogo político

El diálogo político entre la Unión Europea y la CELAC se caracteriza por la ausencia de mecanismos capaces de crear normas vinculantes para los Estados e instituciones participantes ni instrumentos que permitan sancionar el incumplimiento (Weisstaub 2006: 230). El pilar político consiste principalmente en declaraciones conjuntas sobre temas en los que los países participantes tienen posibles intereses comunes, que no son un reflejo de un enfoque europeo común, sino de intereses coordinados de los Estados miembros bajo un paraguas común (la Unión Europea) (Coral 2014: 68). Lo mismo ocurre con las contrapartes de América Latina y el Caribe en las Cumbres UE-CELAC, en las que los países de América Latina y el Caribe participan bajo el marco común de la CELAC sin atribuir competencias relevantes a la institución común.

Al observar las dos primeras cumbres UE-CELAC, celebradas en Santiago de Chile en 2013 y en Bruselas en 2015, se hizo evidente que existen claras limitaciones en esta forma de relación (Gardini and Ayuso 2015: 16). Además de la falta de un trasfondo legal e institucional bien establecido, algunos de los temas que se tratan en las cumbres, que incluyen temas en el ámbito social, son muy delicados y generan desacuerdos importantes entre los diferentes países y grupos políticos, lo que dificulta aún más las declaraciones comunes. No obstante, este formato sirve de foro para abordar desafíos interregionales comunes de una forma coherente y permite canalizar recursos y atender a las demandas de la sociedad (Gardini y Ayuso 2015: 16–17).

En el caso de los Acuerdos de Asociación, el pilar del diálogo político puede considerarse un producto de las luchas internas de poder entre la Comisión Europea, el Consejo Europeo y los Estados miembros (Torrent 2005: 34). Al incluirlos en los acuerdos, los Estados miembros pueden defender que son parte fundamental de las relaciones y que la Comisión Europea ha entendido su papel fundamental en cuestiones relacionadas con el comercio. Esta misma estructura se reproduce en el diálogo en las cumbres birregionales, aunque con una base institucional más débil que en los Acuerdos de Asociación (Torrent 2005: 34-39). Sin embargo, para una comprensión integral de la dimensión social en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, es necesario ofrecer una breve descripción del diálogo político y sus principales temáticas. Cuando se celebró la primera Cumbre UE-ALC en 1999, la democracia y los derechos humanos eran temas de importancia clave. La protección ambiental, el tráfico de drogas y las políticas de seguridad fueron otros de los temas que se trataron (Bodemer 2012: 26). La seguridad, en concreto, continuó siendo un tema importante en las Cumbres posteriores y apareció mencionado de forma regular

en los planes de acción. La Cumbre de Madrid de 2002 aportó algunas cuestiones interesantes desde una perspectiva social. La declaración política asoció la lucha contra la pobreza, su tema central, con una amplia gama de temas como la educación y la sociedad de la información, salud, integración social, igualdad de género y políticas de no discriminación (EC 2002).

Si bien estos temas son muy amplios, la tercera cumbre birregional realizada en 2004 en Guadalajara (México) incorporó un nuevo tema en las relaciones birregionales que ha seguido siendo relevante hasta hoy. Se definió la cohesión social como tema central y siguió siéndolo en las relaciones UE-ALC, aunque en los planes de acción posteriores se enriqueció con otras cuestiones sociales. La siguiente Cumbre, celebrada en Viena en 2006, reforzó estos temas y mantuvo la cohesión social como concepto central en las relaciones birregionales.

La Declaración de Madrid de 2010 marcó otro hito en las relaciones birregionales que merece ser destacado. A raíz de esta declaración se creó la Fundación EU-LAC, una institución fundada con la intención de fomentar el diálogo continuo sobre cuestiones sociales y económicas y como “un medio para fomentar el debate sobre estrategias y acciones comunes, así como para mejorar su visibilidad” (Consejo de la UE 2010: 9). Además, la Cumbre de Madrid supuso un cambio significativo en las relaciones birregionales, ya que en 2011 se fundó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Las dos siguientes Cumbres, celebradas en Santiago de Chile en 2013 y Bruselas en 2015, se celebraron ya en el marco UE-CELAC y cubrieron una amplia gama de áreas temáticas, como igualdad de género, tráfico de drogas, seguridad ciudadana, integración regional para promover la cohesión social, así como inclusión y migración.

Un componente innovador de las relaciones UE-CELAC es el diálogo con la sociedad civil que se incluye en el marco de las cumbres y está dirigido por el Comité Económico y Social Europeo. Gracias a este diálogo, se relaja la estructura de relaciones que previamente seguía un modelo totalmente descendente. Este es un paso importante hacia la inclusión de la sociedad civil en las relaciones birregionales y en la formulación de la agenda. Sin embargo, su efectividad se ve limitada por la falta de transparencia para trasladar los resultados de este diálogo con la sociedad civil a las declaraciones políticas y por la ausencia de un marco legal o institucional para desarrollar los temas que surgen del mismo.

Si bien la CELAC es un importante instrumento de integración en la región de América Latina y el Caribe, no es el único. América Latina y el Caribe ha tenido iniciativas y ejemplos importantes de organizaciones multilaterales que buscaban fortalecer su desarrollo. Sin embargo, en muchos casos estas iniciativas nacieron como mecanismos para fomentar el comercio y, por otra parte, aprovechar la influencia de los países más poderosos de la región. Entre estas iniciativas figuran la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad

Andina, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Alianza del Pacífico y la Cooperación Económica Asia-Pacífico. (APEC). Su relevancia, desde el punto de vista de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, es limitada.

1.4.2. Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe desde el punto de vista social - Cooperación al desarrollo

A diferencia de lo que ocurre en el caso del diálogo político, las acciones de cooperación al desarrollo se basan en competencias no exclusivas que llevan a cabo tanto la Unión Europea como los Estados miembros. Los temas en materia de cooperación al desarrollo se seleccionan de acuerdo con una perspectiva europea y se llevan a cabo principalmente con fondos europeos. Además, la lógica de esta modalidad de cooperación no sigue los principios establecidos en los acuerdos internacionales, sino que sigue las líneas de la normativa interna europea, como lo demuestra, por ejemplo, la decisión sobre el establecimiento de EUROsociAL, uno de los programas de desarrollo en el ámbito social más importantes entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea.

Esta decisión no está vinculada a ninguna resolución alcanzada en el marco de los acuerdos internacionales, sino que se basa en el Reglamento (CE) N ° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la cooperación al desarrollo⁷. Esto es igualmente cierto para otros proyectos de cooperación que se han desarrollado en el marco de acuerdos temáticos, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IcSP), el Instrumento de Asociación (IA), o de acuerdos regionales, como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión II (IAP II).⁸

Por tanto, la definición de la agenda en materia de cooperación internacional para el desarrollo se realiza mediante la cooperación entre la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior y los países y regiones socios. Al observar las áreas prioritarias de la Unión Europea, resulta obvio que, si bien los diferentes contextos generan diferentes necesidades, existen temas de relevancia general. La resolución de conflictos, paz y seguridad, juventud e inclusión social, comercio e inversión sostenibles, lucha contra las drogas ilícitas, educación efectiva para el empleo, adaptación al cambio climático, democracia, participación y fortalecimiento institucional de la salud son algunos de estos temas⁹ que muestran la gran variedad de cuestiones sociales que cubre la cooperación al desarrollo. Uno de los programas de cooperación al desarrollo

7 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-latin-america-region-commission-decision-20101206_en.pdf

8 Ver también Fernández y Haider en este libro.

9 http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ebook_.pdf

más importante entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea es EUROsociAL¹⁰, que aborda temas como las políticas de empleo, protección social, salud, gobernanza democrática y diálogo social. En el marco del proyecto EULAC Focus, el proyecto EUROsociAL y sus implicaciones para las relaciones sociales UE-ALC se analiza a fondo en otro informe, por lo que este estudio no profundiza en esta cuestión.

Sin embargo, no puede considerarse que la ayuda al desarrollo sea un foro de diálogo igualitario en el que las posiciones sobre determinadas cuestiones sociales se negocian en un proceso sin jerarquías; más bien, es producto de conceptos europeos en el contexto latinoamericano. Si bien esta tendencia también se puede apreciar a nivel birregional, es mucho más evidente en el contexto de la cooperación bilateral para el desarrollo.

La cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se elabora en el marco de algunos instrumentos clave, como el Consenso Europeo para el Desarrollo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), la Agenda para el Cambio de la Unión Europea y el Plan de Acción UE-CELAC.

Según el Programa Indicativo Plurianual Regional, la cooperación futura deberá tener un enfoque regional más fuerte y “demostrar claramente un valor añadido” (entendido, por ejemplo, como soluciones comunes a desafíos compartidos por varios o todos los países de la región). Los programas regionales jugarán, por tanto, un papel importante en las relaciones UE-ALC 2014-2020.¹¹

En el Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina y el Caribe para el período 2014-2020 se definen cinco sectores prioritarios de apoyo: 1) El nexo seguridad-desarrollo (asignación indicativa de 70 millones de euros), que incluye el fortalecimiento del estado de derecho, políticas sobre drogas basadas en los derechos humanos y la gestión migratoria y de fronteras. Los objetivos específicos relacionados con la migración se refieren a la facilitación de la migración laboral, el fortalecimiento de los derechos de las personas migrantes, el control de la migración irregular y el fortalecimiento del vínculo migración-desarrollo. La protección de los derechos humanos y la igualdad de género son cuestiones transversales; 2) Buen gobierno, rendición de cuentas y equidad social (asignación indicativa de 42 millones de euros), que se centra en servicios públicos de calidad (incluidas políticas públicas para la reducción de las desigualdades sociales); 3) Crecimiento inclusivo y sostenible para el desarrollo humano (asignación indicativa de 215 millones de euros), que tiene como objetivo la reducción de la pobreza mediante un crecimiento más inclusivo y sostenible. Esta prioridad está fuertemente ligada a cuestiones económicas, como la facilitación del comercio, la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, la empleabilidad y las inversiones ambientalmente sostenibles; 4) Sostenibilidad medioambiental y

10 El programa EUROsociAL se analiza en detalle en otro estudio del proyecto EULAC Focus y es también el tema de estudio principal en el informe de Fernández y Haider que se incluye en este libro.

11 http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/dci-multindicativeprogramme-latinamerica-07082014_en.pdf.

cambio climático (asignación indicativa de 300 millones de euros); y 5) intercambio y cooperación en educación superior (asignación indicativa de 163 millones de euros).

Según la Dirección General de Cooperación al Desarrollo, “el apoyo al fomento de la cohesión social es un importante hilo conductor de todas estas prioridades” (EC 2015: 19). La cohesión social se considera un tema principal en las relaciones UE-CELAC y, por tanto, se aborda en todos los ámbitos prioritarios, pero los objetivos específicos en materia de cohesión social se definen durante la fase de ejecución.

Además, existe un programa subregional específico para Centroamérica con un presupuesto indicativo de 120 millones de euros para el periodo 2014-2020. En Centroamérica, la Unión Europea es el principal donante en el ámbito de cooperación regional. Así mismo, se han firmado nuevos acuerdos de cooperación y se han incluido nuevas áreas de actuación (como migraciones y antiterrorismo). En la actualidad, el Instrumento de Desarrollo y Cooperación define el nexo seguridad-desarrollo como un área específica de cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica. Seguridad y estado de derecho es el segundo sector prioritario en los programas entre la Unión Europea y Centroamérica para el periodo 2014-2020. La Unión Europea también apoya la realización de la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA). Otras prioridades que se incluyen en el programa para Centroamérica son la integración económica regional y la gestión de desastres y cambio climático.

Los eventos recientes a nivel mundial y regional han influido en el papel de Europa y América Latina y el Caribe en el mundo que, a su vez, ha tenido un impacto en su asociación estratégica y en las prioridades de materia de cooperación al desarrollo (Sanahuja et al. 2015). Los desafíos mundiales cuestionan los patrones tradicionales de cooperación o ayuda Norte-Sur, en los que está claramente definido quienes son donantes y quienes receptores (bajo la premisa de la reducción de la pobreza) (Manning 2006). Al mismo tiempo, la recesión en Europa ha afectado a la cooperación al desarrollo europea. Por ejemplo, España había concentrado su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en América Latina y la recortó drásticamente después de la crisis. En este marco cambiante con una orientación más global, birregional y bilateral de las políticas de desarrollo, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular cobran relevancia y reemplazan parcialmente el papel de la Unión Europea como donante clásico (Manning 2006).

Como se indica en la “Agenda para el cambio”, la política de desarrollo de la Unión Europea está atravesando un proceso de cambio que tiene como resultado la concentración de la ayuda en un número reducido de temas y países.¹² Los países de renta media o emergentes se consideran socios potenciales para hacer frente a los desafíos globales. Sanahuja et al. (2015) defienden que la asociación UE-ALC puede jugar un papel importante en la configuración de la agenda post-2015 y aportar su visión y gobernanza de la democracia y cohesión social, junto con el fomento de temas como el regionalismo e integración, educación superior, tecnología e innovación y

¹² http://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en.

cambio climático; todo lo cual puede tener un impacto positivo en la equidad y el desarrollo social.

La Alianza Mundial para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, que cuenta con el apoyo de la OCDE y el sistema de las Naciones Unidas, promete cambiar de un enfoque de la eficacia de la ayuda al concepto más amplio de la efectividad en el desarrollo. Los foros de alto nivel que dieron lugar al nuevo acuerdo de asociación incorporaron el nuevo panorama de múltiples partes interesadas en la cooperación al desarrollo con una mayor participación de las economías emergentes y el sector privado y un mayor peso de las prioridades relativas al cambio climático.

Estas tendencias también se manifiestan en la elaboración de los conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible por parte de las Naciones Unidas. La igualdad y la sostenibilidad ambiental son los principales pilares de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que es un proyecto de alianza global renovada en el que Europa y América Latina y el Caribe participan en igualdad de condiciones. En América Latina y el Caribe, la CELAC y sus órganos subsidiarios han sido reconocidos por sus países miembros como una plataforma para la ejecución y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030 podría dar un nuevo impulso a la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el ámbito social. De hecho, en enero de 2016, la CELAC y el Gobierno de Alemania acordaron que el nuevo programa de cooperación conjunta para el período 2016-2018 estaría dedicado a apoyar la realización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la región.

Más allá de la cooperación para el desarrollo, el pilar dedicado a las relaciones comerciales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe es el más importante, al menos en lo que se refiere a la creación de normas vinculantes, y por tanto prevalece sobre los pilares dedicados a temas políticos y de desarrollo. Esto es así en el caso de los acuerdos de asociación específicos en los que se incorporan estos tres pilares, así como para el marco general de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que incluyen las cumbres birregionales. Desde el Tratado de Lisboa, las relaciones comerciales son competencia exclusiva de las instituciones de la Unión Europea, especialmente de la Comisión Europea. Por tanto, las instituciones de la UE pueden entablar negociaciones y firmar tratados vinculantes que conlleven la creación de normas para ambas regiones.

Hasta la fecha, la Unión Europea ha negociado acuerdos de asociación bilaterales con Chile, México, Perú y Colombia. Si bien en su mayoría estos acuerdos siguen el marco de cooperación que establece los tres pilares mencionados, referidos a asuntos económicos, cooperación y diálogo político, su componente principal es el área relativa al comercio. En este ámbito, la Comisión Europea tiene competencias exclusivas y, por tanto, puede aplicar directamente la normativa. Si bien estos acuerdos (de libre comercio) no abordan directamente los problemas sociales, si tienen un efecto en los

sistemas de políticas sociales, por ejemplo, a través de regulaciones sobre normas laborales. Sin embargo, su relevancia en el ámbito social es muy limitada, por lo que este estudio no analiza en detalle dichos acuerdos.

Aunque las relaciones bilaterales son un elemento importante en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, no son la principal área de atención del proyecto EULAC Focus. Sin embargo, como hay pocos indicios de relaciones consolidadas y eficaces que puedan considerarse verdaderamente birregionales, en el sentido de dos proyectos de integración regional que trabajen juntos como personas jurídicas, este nivel de relaciones bilaterales debe considerarse como uno de los instrumentos más importantes de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Esto es aún más evidente si tenemos en cuenta que los acuerdos considerados birregionales (por ejemplo, UE-CARIFORUM; UE-Centroamérica) son en realidad acuerdos entre un grupo de países de América Latina y el Caribe, Estados miembros de la Unión Europea e instituciones de la Unión Europea.

1.4.3. Una cuestión de competencias: Las relaciones birregionales y su potencial para crear nuevas vías de cooperación

El análisis de la dimensión social de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe ha demostrado la importancia de identificar a los respectivos actores y partes que participan en la elaboración de tratados, acuerdos y declaraciones internacionales. Solo así se podrá analizar el posible impacto que los temas sociales incorporados a la agenda puedan tener en cada una de las dos regiones. Especialmente en el caso de la Unión Europea, es evidente que la forma y el resultado de sus relaciones internacionales está determinada por sus diferentes reglamentos e instrumentos internos, más que por acuerdos internacionales.

Los proyectos de cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe que abordan cuestiones sociales, se llevan a cabo siguiendo las lógicas internas de la Unión Europea y no se basan (legalmente) en ninguno de los acuerdos o declaraciones internacionales en materia social. Por eso, las cuestiones sociales que se abordan en las declaraciones de las cumbres birregionales o en el diálogo birregional sobre cooperación al desarrollo deben considerarse declaraciones de voluntad o expresión de intereses comunes y no la base para las relaciones entre ambas regiones en general. Además, cabe señalar que, en las relaciones bilaterales, los temas sociales se consideran cuestiones transversales, por lo que pueden aparecer en diversas áreas de las relaciones. Pueden encontrarse, directa o indirectamente, en cada uno de los llamados “tres pilares” de las relaciones (diálogo político, cooperación al desarrollo, acuerdos comerciales). Esto es reflejo de la estructura específica de la Unión Europea, en la que en el ámbito social existe un conflicto de competencias entre las instituciones de la Unión y los propios Estados miembros. En gran medida, las cuestiones en el ámbito social continúan siendo competencia de los Estados miembros, con pocas competencias a nivel de la Unión Europea.

Esto complica las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, ya que impide la búsqueda de objetivos comunes y mutuamente beneficiosos, y especialmente que estos objetivos comunes se traduzcan en acciones y resultados concretos y tangibles, lo que dificulta que se puedan llevar a cabo acciones comunes y la formación de una verdadera “asociación estratégica” en el ámbito social. Esto también es consecuencia de la variedad de intereses, actores y modelos sociales tanto en la Unión Europea como en América Latina y el Caribe. En términos de resultados concretos, la única área que destaca es la relativa a las relaciones comerciales. En este caso, gracias a la competencia exclusiva de la Unión Europea, es posible desarrollar acciones concretas en acuerdos (prácticamente) bilaterales con los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, es en esta área donde los problemas sociales apenas se abordan explícitamente y continúan subordinados al crecimiento económico y el desarrollo, como ocurre por ejemplo con el intento por aceptar normas mínimas en materia laboral.

Si bien la correlación de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros añade complejidad a las relaciones con América Latina, es posible apreciar una situación similar en América Latina y el Caribe, aunque en un nivel diferente. Los proyectos de integración regional en América Latina y el Caribe apenas cuentan con un marco legal o institucional adecuado para la adopción de normas vinculantes a través de acuerdos o convenios internacionales. Por lo tanto, los países tienen que ser parte de dichos tratados o actuar como representantes legales en los mismos. Una conclusión, por lo tanto, es que a pesar de que se han realizado esfuerzos considerables para fortalecer los proyectos de integración en América Latina y el Caribe, con el modelo de la Unión Europea como referencia importante en muchos casos, cuando se trata de crear normas vinculantes, las relaciones bilaterales continúan siendo la primera vía para las relaciones entre las dos regiones. Debido a esta falta de marco legal e institucional en los proyectos de integración en América Latina y el Caribe, es habitual el uso de legislación no vinculante en las relaciones birregionales en el ámbito social. Un análisis de las declaraciones de las cumbres UE-CELAC, por ejemplo, muestra que de dichas cumbres no surgen normas jurídicamente vinculantes. Sin embargo, a través de legislación no vinculante, los países participantes se comprometen al logro de metas y objetivos específicos y, por lo tanto, se les puede pedir que rindan cuentas, al menos en términos políticos.

A pesar de sus limitaciones en comparación con los instrumentos jurídicos vinculantes, la legislación no vinculante se perfila como la mejor opción para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el ámbito social, especialmente si se tiene en cuenta la falta de competencias a nivel regional en los países de América Latina y el Caribe, pero también en la Unión Europea. Por lo tanto, la creciente importancia de la legislación no vinculante en el contexto de la Unión Europea (ver, por ejemplo, el método abierto de coordinación que se describe en el capítulo 2) se puede conectar a los compromisos de, por ejemplo, la CELAC, para fomentar la cooperación en materia social. Por lo tanto, se debe encontrar un procedimiento común para la aplicación de legislación no vinculante que se centre en los problemas sociales en las dos regiones y en las estrategias y acciones concretas para abordarlos. De esta forma, se facilitaría un proceso de aprendizaje transcontinental y se podría fomentar una relación birregional

mutuamente beneficiosa. Si bien estos procedimientos birregionales basados en legislación no vinculante pueden utilizar como referencia el método abierto de coordinación de la Unión Europea, también deben tener en cuenta las experiencias de América Latina y el Caribe relativas a los desafíos sociales y a la cooperación Sur-Sur. De esta forma, se podría evitar reproducir patrones de asimetría de poder con una parte dominante que a menudo dan forma a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina al exportarse conceptos de la Unión Europea a América Latina y el Caribe.

Otro factor importante en el camino hacia una relación de igualdad sería el fortalecimiento del papel de la sociedad civil y los interlocutores sociales en el marco de las relaciones entre ambas regiones. En el caso de la Unión Europea, el diálogo social ya está incluido como principio de derecho primario (desde el Tratado de Roma). Estos procedimientos podrían servir como punto de partida para reforzar la importancia del diálogo social en las relaciones birregionales. No obstante, hay que señalar que, a nivel de la Unión Europea, la idea de diálogo social es muy limitada y solo se consideran interlocutores sociales a sindicatos y asociaciones de empresarios. Si bien en las cumbres UE-CELAC ya hay participación de representantes de la sociedad civil, aún no se ha encontrado una fórmula adecuada para incluirlos en el marco de las relaciones entre ambas regiones. Un enfoque transcontinental basado en legislación no vinculante podría fortalecer la posición de los actores de la sociedad civil y, además, ayudaría a conseguir el apoyo del público en general para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Solo si se reconoce la importancia de la sociedad civil, el diálogo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe producirá resultados sustanciales que cuenten con el apoyo de la población de ambas regiones.

1.5. Conclusiones

Dado que la política social es tradicionalmente un tema controvertido, las relaciones sociales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe no se promueven de forma activa. Sin embargo, los sistemas sociales de ambas regiones se encuentran sometidos a una gran presión (a menudo por motivos similares o con consecuencias similares). Es importante preguntarse cómo se pueden posicionar mejor las cuestiones en materia social dentro de la agenda UE-ALC. Este estudio ha tratado de identificar algunas áreas de la política social donde cada región tiene importantes experiencias que podrían enriquecer las relaciones birregionales. Hemos demostrado que la Unión Europea tiene experiencias relevantes, por ejemplo, en el ámbito de la legislación no vinculante y el buen gobierno, políticas activas de empleo, igualdad de oportunidades o derechos de los trabajadores. Históricamente, América Latina y el Caribe tiene amplia experiencia en la reducción de la pobreza, la discriminación étnica y los enfoques interculturales, así como en materia de derechos de las minorías.

El análisis también ha resaltado que es importante identificar qué actores e instituciones participan en las relaciones birregionales para entender dónde y cómo se puede generar impacto. Especialmente en el caso de la Unión Europea, es importante señalar que

las regulaciones internas determinan y guían las relaciones con América Latina y el Caribe y que el contexto de la Unión Europea se caracteriza por las tensiones entre las diferentes competencias atribuidas a las instituciones de la Unión Europea y a los Estados miembros. En cambio, en América Latina y el Caribe encontramos diferentes proyectos de integración regional con marcos institucionales y legales muy débiles. Una característica de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe es que el único ámbito en el que se han desarrollado acuerdos vinculantes es en materia comercial. Si bien esta área aborda indirectamente temas sociales, reforzar la dimensión social en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe implicaría posicionar este tema como independiente a las cuestiones económicas, de forma que las cuestiones sociales no se consideraran una consecuencia del crecimiento económico.

Hemos visto cómo los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS) ofrecen una vía para transformar las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el ámbito social. Tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio como los Objetivos de Desarrollo Sostenible se inspiraron en la visión de Amartya Sen que considera que la dimensión del desarrollo social es clave cuando hace referencia al proceso para reforzar las oportunidades y libertades de las personas, como el reconocimiento de las diferencias culturales al reducir la desigualdad y la discriminación de manera sostenible. Para reforzar las oportunidades y las libertades, las personas necesitan acceso a bienes materiales (alimentos, vivienda, etc.) y a servicios como educación, salud y protección social, entre otros. Se puede acceder a todo lo anterior con un buen trabajo, pero esta no puede ser la única vía de acceso, ya que los niños y niñas, las personas mayores, las personas con discapacidad y las personas vulnerables necesitan opciones diferentes o condiciones laborales específicas. Las oportunidades y libertades de las personas están relacionadas con los siguientes temas transversales: 1) **movilidad**, entendida como la libertad para moverse físicamente pero también como movilidad social; 2) **desigualdad**, no solo en un sentido económico sino también social y legal y desde el punto de vista de los derechos humanos; 3) **interculturalidad y diversidad**, la diversidad humana tiene una riqueza única, por lo que deben superarse los conflictos y la violencia que surgen de las diferencias; los diferentes orígenes culturales pueden enriquecer las experiencias y las perspectivas de las personas; y 4) **las políticas y dimensiones sociales**, que deben proporcionar estabilidad permanente para apoyar el desarrollo humano sostenido.

La asociación UE-CELAC podría tener un papel decisivo en la configuración de la agenda de desarrollo post-2015 si logra desarrollar una visión propia y acciones coordinadas para la realización conjunta de la Agenda 2030. Las cumbres UE-CELAC podrían facilitar un debate de múltiples partes interesadas sobre un futuro más sostenible y social que se base en un enfoque de **desarrollo humano**. De esta forma, la asociación UE-ALC despuntaría como la única asociación birregional que considera la transición a un sistema de menor producción y consumo apuntalado por la idea de justicia ecológica y transición socioecológica y basado en la ciudadanía activa.

1.6. Referencias

- Arriagada, I. (2006).** *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Serie Políticas Sociales 119. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bodemer, K. (2010).** *Los estudios latinoamericanistas en Europa: legados históricos, situación actual y perspectivas*. Anuario Americanista Europeo 8: 1–20.
- Börzel, T. A. (2003).** *How the European Union Interacts with Its Member States*. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Börzel, T. A., Risse, T. (2007).** *Europeanisation: The Domestic Impact of European Union Politics*. In: Jorgensen, K.E., Pollack, M.A., Rosamond, B.: *Handbook of European Union Politics*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE. 483–504.
- Bonoli, G., George, V., Taylor-Gooby, P. (2000).** *European Welfare Futures*. Cambridge: Polity Press.
- Bonoli, G. (2005).** *The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States*. *Policy & Politics* 33(3): 431–449.
- CEPAL (2015).** *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social*. Available from: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38217/S1500331_es.pdf.
- CEPALSTAT (2017).** Consultation. February 12, 2017. Available from: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.
- Clegg, P., Pantojas Garcia, E. (2009).** *Governance in the Non-Independent Caribbean: Challenges and Opportunities in the Twenty-First Century*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- Coral, M. L. (2014).** *Relaciones entre bloques de integración regional: aspectos jurídicos de los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y América del Sur*. In: Coral, M. L. (ed.): *La Unión Europea y América Latina. Relaciones entre bloques regionales e integración regional*. Quito: Cooperación Editora Nacional.
- Council of the EU (2010).** *Towards a new stage in the bi-regional partnership: Innovation and technology for sustainable development and social inclusion*. Available from: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/vi_18_5_2010_madrid_en.pdf.
- European Commission (2002).** *Political Declaration. The Madrid commitment*. Available from: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-02-133_en.html.
- European Commission (2017).** *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52016DC0127>
- Falkner, G. (2010).** *European Union*. In: edited by Castles, F.G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, O., and Pierson, C.: *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 292–305.

- Gardini, G. L., & Ayuso, A. (2015).** *EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change*. Atlantic Future Working Paper, (24).
- Geyer, R. (2013).** *Exploring European Social Policy*. Cambridge: John Wiley & Sons.
- Lamping, W. (2008).** *Auf dem Weg zu einem Postnationalen Sozialstaat? Die Sozialpolitik der Europäischen Union*. In: Schubert, K., Hegelich, S., Bazant, U. *Europäische Wohlfahrtssysteme*. Ein Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 595–620.
- Sanahuja, J. A. (2015).** *La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica*. Hamburg: EU-LAC Foundation.
- Esping-Andersen, G. (2013) [1990].** *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: John Wiley & Sons.
- Majone, G. (1993).** *The European Community between Social Policy and Social Regulation*. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 31(2): 153–170.
- Leibfried, S. (2010).** *Left to the Judges and the Markets?* In: Wallace, W., Pollack, M.A., and Young A.R. (eds.) *Policy-Making in the European Union*. 6th ed. The New European Union Series. Oxford, New York: Oxford University Press. 253–81.
- Manning, R. (2006).** *Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?* *Development Policy Review* 24(4): 371–385
- Salidías, R. H. (2013).** *La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020*. In: Bonilla, A., Ortiz, M. (eds.): *El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial*. San José: FLASCO.
- Thomas, C.Y. (1988).** *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean*. Birmingham: Latin American Bureau.
- Torrent, R. (2005).** *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina durante los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*. Un análisis empírico y esperanzado. Available from: <https://eulacfoundation.org/es/content/las-relaciones-uni%C3%B3n-europea-am%C3%A9rica-latina-en-los-%C3%BAltimos-diez-a%C3%B1os-el-resultado-de-la>.
- Ramos, A., Rivera, I. (2001).** *Islands at the Crossroads: Politics in the Non-Independent Caribbean Kingdom: Ian Randle Publishers*.
- Weisstaub, L. (2006).** *Principios del diálogo político*. Cooperación para el desarrollo América Latina-Union Europea. Cartagena de Indias: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo.

2. LA AGENDA ESCANDINAVA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y SU REPERCUSIÓN EN AMÉRICA LATINA: CAMBIO Y CONTINUIDAD

Pablo Andrés Marichal Abiuso

Investigador asociado del Programa de Estudios Internacionales,
Universidad de la República (Uruguay)

Correo electrónico: pabloandresmarichal@gmail.com

Resumen

La cooperación internacional para el desarrollo ha experimentado una transformación sustancial. En la última década, los actores, áreas de acción y mecanismos de aplicación han cambiado hasta tal punto que, en la actualidad, los temas que definen la agenda, así como los beneficiarios, son totalmente nuevos. Por ejemplo, los países escandinavos (Suecia, Noruega y Dinamarca) ocupaban un lugar importante en la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina. Sin embargo, la evidencia empírica parece confirmar que, en la actualidad, dan prioridad a otros países como socios en su agenda de política exterior en el campo de la cooperación.

En este sentido, el supuesto de este trabajo es que la consideración de los países latinoamericanos en la agenda de política exterior de los países escandinavos ha cambiado. Este trabajo examina los cambios y la continuidad en la agenda de la cooperación internacional para el desarrollo de los países escandinavos, centrándose en Suecia y Noruega, con el fin de analizar los motivos subyacentes de este cambio de orientación en la política exterior. Con ello, pretende evaluar cómo afecta este nuevo enfoque a las relaciones entre los países escandinavos y América Latina.

Para ello, este trabajo examina la información obtenida de la revisión de la literatura sobre las principales orientaciones de los países escandinavos en materia de política de cooperación con América Latina, y de documentos oficiales de las instituciones gubernamentales escandinavas responsables de la política exterior en el área de cooperación.

2.1. Introducción

2.1.1. Los países escandinavos

Empecemos por señalar que los países escandinavos forman un grupo de Estados situados al norte de Europa en el área que los antiguos romanos llamaban Scania, ahora conocida como península escandinava, ubicada frente a Alemania. Cabe señalar que Noruega y Suecia comparten el territorio de la península, mientras que Dinamarca se encuentra enfrente de la península, en Europa continental. Por tanto, el término “península escandinava” se refiere de manera imperfecta a la posición geográfica, a las raíces germánicas de las lenguas escandinavas, a una historia compartida, a un enfoque político sobre el papel del Estado y a su posición en el sistema internacional. Islandia y Finlandia no están incluidos en la categoría de escandinavos, pero forman parte del Consejo Nórdico que define posiciones comunes en diversos aspectos de las políticas públicas, incluida la cooperación.

Cabe señalar que Dinamarca y Suecia son estados miembros de la Unión Europea, lo que influye en la forma en que ambos países llevan a cabo la ayuda oficial al desarrollo. Por otro lado, Noruega es miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), grupo formado por Islandia, Liechtenstein, Suiza y Noruega y, aunque su principal objetivo es el libre comercio, tiene un plan de cooperación internacional que no se examina en este documento.

Finalmente, es importante señalar que en 2019 la Unión Europea, así como la AELC, concluyeron acuerdos de libre comercio con el Mercosur que incluyen un capítulo que regula aspectos de la cooperación para el desarrollo.

2.1.2. América Latina

Con este nombre se hace referencia a una región del continente americano donde predominan los idiomas que derivan del latín (español, portugués y francés) e incluye Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico (Estado asociado de los Estados Unidos), Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Como sostiene Laís Abramo, directora del departamento de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, a pesar de los importantes avances logrados en varios países durante las primeras décadas del siglo XXI¹³.

.....
13 <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>

Este hecho no solo afecta el desarrollo social sino también el desarrollo sostenible a largo plazo. De hecho, en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible, celebrado en julio de 2019, la Secretaria General de la CEPAL, Alicia Bárcenas, señaló que en relación al cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), varios países de la región se han comprometido, he incluso han creado recursos especiales con fondos público, a realizar un seguimiento, especialmente en relación a las necesidades sociales. Es motivo de preocupación, sin embargo, que la región latinoamericana esté creciendo menos de lo esperado y que la desigualdad y la pobreza estén aumentando. América Latina es, por un lado, una región que ha realizado un gran esfuerzo para reducir la pobreza y la desigualdad, pero, por el otro, desde el año 2015, la pobreza y la desigualdad vuelven a crecer¹⁴.

Según la secretaría de la CEPAL, en 2030 se podrían alcanzar algunos objetivos de desarrollo sostenible (ODS) (por ejemplo, reducción de la mortalidad infantil) y en otros se podrán lograr avances importantes (como en el acceso a Internet), pero hay una serie de objetivos que no se lograrán, como el acceso a agua potable. Los comentarios de Bárcenas reflejan las dificultades que persisten en la región. En este sentido, un informe reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presenta lo que ellos denominan “estrategia para el desarrollo en transición”¹⁵ (OECD 2019) para apoyar a América Latina. El documento recomienda qué concepto de desarrollo debe sustentar cada propuesta, las estrategias que deben adoptar los países y el papel que debe jugar la cooperación internacional para apoyar estos esfuerzos. Hay que tener en cuenta que los países latinoamericanos participan en la OCDE en diferentes medidas, como se muestra en el siguiente cuadro.

NIVEL DE PARTICIPACIÓN	PAÍS
Miembros	Chile y México
En proceso de asociación	Colombia y Costa Rica
Con programa de país	Perú
Socios principales	Argentina y Brasil
Miembros del Centro de Desarrollo	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay

En su documento sobre Desarrollo en Transición, la OECD recomienda fortalecer la cooperación como herramienta para el desarrollo inclusivo de la región y señala que el sistema de cooperación en el que participan una multiplicidad de actores debe ser innovador para poder adaptarse a un mundo complejo y multipolar. Para ello, propone:

14 <https://www.cepal.org/es/comunicados/agenda-2030-objetivos-desarrollo-sostenible-escenario-incierto-cumplimiento-america>

15 Perspectivas económicas de América Latina 2019. Desarrollo en transición. Available at: <https://www.oecd.org/dev/americas/overview-SP-Leo-2019.pdf>.

- Promover alianzas entre países con diferentes niveles de desarrollo que participarían como socios.
- Garantizar que el diálogo se centre en las estrategias nacionales y fortalecer las capacidades internas de los países para llevarlas a cabo.
- Incluir una batería de herramientas, tipos e instrumentos de cooperación internacional, incorporar conocimientos especializados de una amplia gama de sectores y promover un enfoque de gobierno transversal coordinado e integrado. Esta batería de herramientas debe incluir el intercambio de conocimientos, el diálogo multilateral en el ámbito político, el desarrollo de capacidades, el acceso a la tecnología y la innovación.

Estas recomendaciones proponen estrategias de política pública para superar nuevos retrocesos en el desarrollo y transformarlos en “oportunidades de progreso”¹⁶. De dar seguimiento a estas propuestas, la cooperación internacional para el desarrollo ayudaría a la región a posicionarse mejor en la economía mundial y avanzar en el desarrollo sostenible, con especial atención a reducir el impacto del cambio climático, disminuir la pobreza y fomentar el crecimiento de la clase media.

2.2. Evolución de la cooperación internacional para el desarrollo

Basándonos en el trabajo de investigación de Carlos Tessara, en este apartado pretendemos presentar un análisis general de las características de la cooperación internacional para el desarrollo, revisándola en periodos de diez años.

A fines de la década de 1950, se observó que los actores tanto de las relaciones internacionales como de la cooperación eran los Estados y las organizaciones internacionales. Es posible observar, asimismo, que el paradigma imperante era la economía, lo que implicaba que para alcanzar el desarrollo se pasaba por una serie de etapas sucesivas, de manera comparable al desarrollo biológico de los seres humanos. De acuerdo con este enfoque, la cooperación internacional para el desarrollo se centró en el sector productivo en los países menos desarrollados, con el fin de aumentar su capacidad de producción y alcanzar el crecimiento económico. Las principales herramientas de que se valió la cooperación internacional para el desarrollo fue la asignación de préstamos (bilaterales o internacionales) y la inversión extranjera directa, bajo la dirección de la parte prestamista, generalmente un país del Norte, lo que generó una relación asimétrica y jerárquica entre donantes o acreedores y deudores.

Las primeras organizaciones no gubernamentales de cooperación para el desarrollo que se fundaron durante este período estaban vinculadas a congregaciones religiosas o a incipientes organizaciones de la sociedad civil con una cierta sensibilidad social y valores morales o a partidos políticos que podían identificarse con una visión ideológica de la sociedad concreta.

.....
 16 http://oecd.org/dev/americas/Overview_sp-Leo-2019.pdf

La década de los sesenta estuvo marcada por un nuevo escenario internacional en el que los países eran los actores principales y los países del tercer mundo se organizaron en el Movimiento de Países No Alineados y en el grupo G-77, que los representaban en los organismos de Naciones Unidas, con el objetivo de ganar mayor capacidad de acción e influencia conjunta en la política internacional. En este contexto, creció el número de organismos internacionales y surgieron organizaciones que se identificaban con la visión de los países del tercer mundo (por ejemplo, la Organización para la Unidad Africana) o que defendían nuevos criterios de ayuda al desarrollo, como fue el caso de la OCDE.

Por su parte, la CEPAL, realizó un análisis del subdesarrollo y presentó propuestas que se planteaban desde la perspectiva de los países del Sur, y nuevos conceptos en el análisis del subdesarrollo como la teoría del deterioro de los términos de intercambio y la teoría de la dependencia. El enfoque económico que predominó durante la década anterior fue, en consecuencia, muy criticado, especialmente porque no había tenido en cuenta la importancia de la naturaleza estructural de las asimetrías entre el Norte industrializado y el Sur como proveedor de materias primas. La propuesta de la CEPAL para solucionar la incapacidad de los países en desarrollo de generar cambios significativos en la economía y la sociedad fue la industrialización por sustitución de importaciones.

Además, durante esta década, las agencias de cooperación irrumpieron como nuevos proveedores de ayuda al desarrollo y como agentes de negociación política, lo que permitió que se entablaran relaciones directas entre proveedores y receptores de ayuda al desarrollo. Una segunda generación de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo cobró relevancia, tanto en el centro como en la periferia del sistema internacional, por su capacidad de influir en la opinión pública.

Por último, cabe recordar que el Banco Mundial presentó el informe Pearson que introdujo la dimensión humana, un cambio paradigmático en la cooperación internacional al desarrollo.

La principal característica de la década de 1980 fue que los países, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo fueron los actores principales, pero lo novedoso fue que esta tendencia se basó en ideas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y contó con el apoyo de instituciones relevantes como el Banco Mundial, la Comunidad Económica Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En este contexto, las políticas de cooperación internacional para el desarrollo fueron, por primera vez, objeto de críticas. Un tema importante en juego fue el paradigma neoliberal que rechazaba los programas de cooperación por considerar que interferían con las políticas de libre mercado que, junto con los programas de ajuste estructural, se veían como la solución al problema del subdesarrollo, si se implementaban de forma adecuada. El Comité de Ayuda al Desarrollo fue otro importante crítico, que en su visión hizo suyo el punto de vista que defendían las organizaciones no gubernamentales para

el desarrollo. Sus críticas apuntaban al carácter vertical de la cooperación, la ausencia de coordinación entre cooperadores, receptores y organizaciones no gubernamentales de desarrollo, el bajo nivel de participación de la sociedad civil, la ausencia de apropiación (concepto que luego sería adoptado en programas y proyectos de cooperación) por parte de los actores locales, los altos costos de transacción y la falta de coherencia entre política económica y política de desarrollo.

El concepto de asociación, que se convirtió en un principio estructural en el desarrollo de programas y proyectos de cooperación, fue acuñado en reuniones de grupos de expertos. En esta década, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) ganaron prestigio por su enfoque innovador y su autonomía institucional con respecto a la ayuda oficial al desarrollo y las agencias internacionales, lo que les permitió contar con recursos de la sociedad civil.

Durante la década de 1990, surgieron nuevos actores internacionales: en primer lugar, empresas que crearon el concepto de responsabilidad social corporativa que encontró su equivalente en la idea de “marketing de extensión social”, junto con las crecientes contribuciones de tales empresas, en un momento en que los Estados experimentaban dificultades en la dotación de ayuda oficial al desarrollo (Ausborn, B. 2007). Las instituciones educativas, universidades y centros de investigación aplicada al desarrollo adoptaron una perspectiva que incluyó la dimensión ambiental y las contribuciones de la investigación científica sobre la capa de ozono y el cambio climático en el análisis de la gobernanza. El Índice de Desarrollo Humano supuso un cambio de paradigma y se asoció con nuevos enfoques en las políticas destinadas a la reducción de la pobreza, una mayor flexibilidad en el papel del Estado y el apoyo a la idea de que el desarrollo solo puede lograrse a través de la integración de políticas de diferentes ámbitos.

Otra característica de esta década fue la convergencia de opiniones entre organismos internacionales, agencias nacionales, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo. Su objetivo era incluir la participación de la sociedad civil, la coherencia entre las políticas económicas y de desarrollo y conciliar la función de los donantes con los procesos locales de gestión del desarrollo.

Por primera vez, en la Unión Europea se llevaron a cabo programas de cooperación descentralizada en los que participaron entidades subnacionales y, poco después, este modelo se adoptó también en América Latina. Según Dubois (2002), se trata de un nuevo enfoque de cooperación que permite la descentralización de iniciativas, la inclusión de una variedad de nuevos actores de la sociedad civil e incluso la participación de actores de países del tercer mundo en proyectos de desarrollo. Brasil como líder de la operación de mantenimiento de la paz de la ONU en Haití, sería un ejemplo.

Durante la primera década del nuevo milenio, aumentó la participación de los Estados del Sur. La idea de desarrollo territorial y el concepto de cohesión social abrieron paso al protagonismo de las comunidades locales como receptoras de la cooperación. La participación de las empresas en el marco de la responsabilidad social empresarial

amplió el campo de acción y el diálogo con diferentes actores, como demuestra la participación de muchos de estos nuevos actores en Monterrey en 2002. La crisis económica y financiera regional de 2002 provocó una disminución de recursos y fondos (entre ellos, los que se destinaban a la cooperación para el desarrollo).

2.3. La Cooperación Internacional al Desarrollo en el Marco de la Unión Europea

Como ya se ha señalado, Suecia y Dinamarca son miembros de la Unión Europea, por lo que su cooperación internacional para el desarrollo se ajusta, aunque no se limita, a las directrices de la Unión Europea. Cabe señalar que la cooperación al desarrollo es un área de competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión Europea, un mecanismo diferente al que existe en materia de política comercial, que lidera de forma exclusiva la Unión Europea (Sanahuja; Sandoval 2019, 4).

La cooperación internacional para el desarrollo de Suecia y Dinamarca cobró importancia en el marco de la Unión Europea, pues hay que tener en cuenta que, en 2018, la Unión Europea destinó más de 86 millones de euros a ayudas al desarrollo (0,47% del PIB) y se convirtió en el principal donante (con un 56,5%) al Comité de Ayuda de la OCDE. La cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea tendría un mayor impacto si existiera una estrategia común y criterios colectivos para establecer prioridades, mecanismos de asignación de fondos y líneas de acción temáticas en torno a las cuales se pudiera actuar teniendo en cuenta las ventajas comparativas de cada Estado miembro; esto es lo que se conoce como Regla de las tres C: enfoque complementario, coordinación y coherencia.

Será importante ver cómo se organiza la cooperación internacional al desarrollo de la Unión Europea, que atraviesa un importante proceso de reforma en el contexto de la programación presupuestaria para el período 2021-2027. Esta reforma busca dotar a la Unión Europea de los recursos y herramientas necesarios para compatibilizar valores e intereses, ante un escenario más complejo, controvertido e interconectado, y para contribuir, al mismo tiempo, a una cooperación eficaz que ayude a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 (Sanahuja; Sandoval 2019: 1).

Es posible identificar los hechos cronológicamente interconectados que han influido en el diseño de la cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea:

2017-2018: Nuevo Consejo Europeo de Desarrollo

Mayo de 2019: Elecciones al Parlamento Europeo

Diciembre de 2019: Inicio del proceso de negociación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y sus instrumentos financieros para la determinación de la propuesta de acción exterior.

El Consejo Europeo de Desarrollo es la herramienta identificada en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para desarrollar diferentes niveles interconectados de gobernanza y la inserción internacional de los Estados miembros, de acuerdo con la misión y visión de integración regional de la organización. En resumen, el Consejo Europeo de Desarrollo trata de acomodar las políticas nacionales en un marco común que sea europeo y multilateral al mismo tiempo..

Esta herramienta surgió en 2002 tras la adopción por la ONU de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2001) y se revisó en 2005 para incluir las conclusiones del Consenso de Monterrey sobre la financiación de la cooperación internacional para el desarrollo (2002) y de la Declaración de París en materia de eficacia de la ayuda al desarrollo (2005). Tras esta revisión, el Consejo Europeo de Desarrollo recibió el mandato de promover una mejor coordinación y complementariedad entre los donantes, atendiendo a la programación conjunta y a la especialización y ventajas comparativas de cada Estado miembro en sectores y regiones, de acuerdo con el Código de conducta sobre la división del trabajo en la política de desarrollo (Comisión Europea, 2007).

Cabe destacar que la Unión Europea, sus Estados miembros y los países escandinavos en particular (como se mostrará más adelante) han desarrollado de manera consistente la idea de fortalecer la cooperación en áreas donde tienen ventajas comparativas, con lo que han creado una división en la cooperación internacional para el desarrollo. A pesar de esto, el Consejo Europeo de Desarrollo no define prioridades, objetivos, instrumentos o criterios de asignación de la ayuda al desarrollo: de forma jerárquica, el Tratado de la Unión Europea establece valores y objetivos para la organización de la acción internacional y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece con carácter concluyente los objetivos concretos en la política de desarrollo y procedimientos presupuestarios. Atendiendo a este marco general, el Ministerio de Programación Financiera establece los objetivos, las prioridades geográficas y sectoriales y los criterios para la asignación de la ayuda en el presupuesto anual (Comisión Europea, 2011).

La cooperación para el desarrollo es el principal mecanismo para la distribución geográfica de la cooperación internacional para el desarrollo. La cooperación con América Latina se incluye en la cooperación internacional para el desarrollo a través de dos programas temáticos que están presentes en todos los países en desarrollo. Estos programas son los siguientes: “Desafíos y bienes públicos globales” y “Organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales”.

En el período 2014-2020, entre los años 2016 y 2017, se revisó la cooperación internacional para el desarrollo y, como resultado se estableció un criterio de diferenciación que supuso un cambio significativo, ya que las ayudas se destinaron a un menor número de ámbitos políticos y geográficos prioritarios: los llamados Estados frágiles.

El establecimiento de este criterio en la cooperación internacional para el desarrollo y el ascenso de algunos estados latinoamericanos a la categoría de países de renta media

alta afectaron el flujo de fondos para la ayuda al desarrollo. Es importante señalar que, como argumentan Sanahuja y Sandoval (2019), el término “mejoramiento” se utiliza para referirse al momento en que un país ya no es elegible como receptor de ayuda porque ha alcanzado un cierto nivel de ingresos per cápita. La Unión Europea, los bancos de desarrollo y los países donantes tienen sus propios criterios de clasificación, pero es en el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE donde se clasifican los países según unos criterios generales y, por tanto, los recursos que pudieran recibir de otras fuentes no se consideran ayudas oficiales al desarrollo. Este criterio incidió en la ayuda al desarrollo que recibieron algunos países en desarrollo de América Latina en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo. Así, Cuba, Colombia, Ecuador y Perú recibirán ayudas hasta 2020, mientras que Chile y Uruguay han sido excluidos por ser considerados países de renta media-alta.

Según la OCDE, son países de renta media-alta aquellos países emergentes que empiezan a jugar un papel diferente en la cooperación internacional para el desarrollo. Por eso, la ayuda que reciben es una herramienta para abordar nuevos desafíos regionales e internacionales en una alianza que incluye al donante de fondos (un país de altos ingresos), al cooperador técnico, al país cooperante técnico (un país de ingresos medios-altos) y al beneficiario (un país de bajos ingresos).

En la Declaración Conjunta de las Jornadas Europeas del Desarrollo (celebrada en Bruselas el 7 de junio de 2017) se presentó un resumen de la revisión de criterios, que afecta a tres áreas de actuación: la agenda 2030, los medios de ejecución y la adaptación de la Unión Europea y sus Estados miembros a la diversidad de situaciones y actores implicados. En este sentido, para recibir ayudas al desarrollo sostenible, la cooperación europea al desarrollo intentó compatibilizarlas con determinadas áreas temáticas, tales como: juventud, igualdad de género, movilidad y migración, energía sostenible, cambio climático, buen gobierno (estado de derecho y derechos humanos), inversión y comercio, movilidad y uso de recursos nacionales.

2.4. El caso sueco: Cooperación para el desarrollo

Como se menciona en la introducción, la cooperación internacional para el desarrollo es un elemento de la política exterior del Estado, y los distintos departamentos del Estado toman decisiones atendiendo a sus propios fines y mandatos, así como a las ideas sobre la inserción internacional, su acción en ese ámbito y prioridades de política exterior.

En el caso sueco, el organismo responsable de las políticas públicas en materia de cooperación internacional para el desarrollo es la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete). Esta agencia (SIDA, por sus siglas en sueco) es un organismo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, y su misión es gestionar la ayuda al desarrollo que Suecia ofrece a los países en desarrollo. Su agenda se basa en cuatro conceptos¹⁷:

¹⁷ <https://www.sida.se/English/how/we/work/about-swedish-development-cooperation/>

- Generación de oportunidades de ingresos: A través del desarrollo económico (aumento del comercio y fortalecimiento de la industria), los países en proceso de desarrollo generan oportunidades para la población. En este sentido, Suecia promueve la supresión de las barreras comerciales.
- Fortalecimiento democrático: Cuando las personas tienen derechos políticos, pueden influir en el desarrollo social.
- Dar respuesta a las necesidades de los beneficiarios de la cooperación internacional para el desarrollo: La idea subyacente es que, para asegurar el desarrollo sostenible, es clave la participación de los beneficiarios en los proyectos.
- Atención a las necesidades del beneficiario de la cooperación internacional al desarrollo.

Es importante señalar que, en 2019, SIDA asignó 42,3 mil millones de coronas suecas (aproximadamente 4,443 millones de dólares estadounidenses), lo que equivale al 1% del PIB. Los gastos administrativos de SIDA, incluidas las misiones sobre el terreno, ascienden a 1,3 millones de coronas suecas.

Además, hay otros fondos presupuestarios del Estado que se pueden considerar como ayuda humanitaria: en 2019 ascendieron a un total de 6 mil millones de coronas suecas. En este total se incluyen los fondos dedicados a las personas solicitantes de asilo.

2.4.1. Cooperación internacional de SIDA

Suecia tiene cooperación bilateral con 36 países de África, Asia, América Latina y Europa¹⁸. En 2018, el país escandinavo llevó a cabo un total de 2.997 proyectos, por un valor de 2.737 millones de dólares estadounidenses, en un total de 105 países, 17 de ellos en América Latina; región que representa solo el 0,6% de la acción exterior de Suecia.

A este respecto, cabe destacar que ningún país latinoamericano estaba entre los diez primeros receptores de la ayuda sueca para el desarrollo. Colombia, Guatemala y Bolivia ocupaban las posiciones 19, 21 y 23 respectivamente, con un promedio aproximado de 30 millones de dólares estadounidenses cada uno (casi el 20% del total destinado a Afganistán, el país que ha recibido la mayor parte de la ayuda sueca). Los países latinoamericanos están entre los puestos 23 y 49 de la tabla, este último lugar le corresponde a Venezuela, con una inversión de 3 millones de dólares estadounidenses, y Argentina cierra la tabla con una inversión del 10% del total invertido en Venezuela¹⁹.

.....
18 <https://www.sida.se/Svenska/Om-oss/Budget/>

19 <https://openaid.se/aid/sweden/all-countries/all-organisations/all/2018#>

2.4.2. Áreas temáticas

Las principales áreas de actuación en materia de cooperación internacional son las siguientes:

- Ayuda humanitaria: se utiliza para actuaciones de emergencia en países afectados por conflictos armados, epidemias y desastres naturales.
- Democracia, derechos humanos y libertad de expresión: más de una cuarta parte de la ayuda de SIDA se destina a esta área (es el área que recibe la mayor parte de la ayuda), porque Suecia la considera fundamental. Se puede concluir que la influencia de la socialdemocracia en Suecia, que se inició en la década de 1960 y que cobró impulso con la agenda introducida por Olof Palme, ha determinado en gran medida la importancia que este país asigna a la democracia, los derechos humanos y la libertad de expresión como indicadores del desarrollo de una sociedad.
- Medio ambiente y clima: se asume que, en términos generales, las personas pobres en los países menos desarrollados tienen gran dependencia de los recursos naturales, por lo que se ven especialmente afectadas por el cambio climático.
- Salud: Se entiende que es un derecho humano, pero también una condición para el desarrollo, por lo que SIDA prioriza el apoyo a los sistemas de salud, la salud materno-infantil, y los programas de salud y derechos sexuales y reproductivos.
- Desarrollo de mercado: para reducir la pobreza en el mundo es necesario el crecimiento económico, y esto implica la necesidad de promover el desarrollo de la producción de un país y el acceso al mercado internacional: este objetivo implica apoyar el desarrollo del sector privado, el comercio, los sistemas financieros y el empleo de países asociados. Suecia ha defendido esta posición en varios foros internacionales.
- Agricultura y seguridad alimentaria: se convirtió en un tema relevante en la última década después de que se estimara que la población mundial superaría los 9 mil millones de personas en 2050.
- Educación e investigación: se entiende que una sociedad pacífica, igualitaria y democrática necesita educación e investigación.
- Construcción de una comunidad sostenible: es una condición para la disponibilidad de servicios sociales esenciales y para tener en cuenta los impactos ambientales, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.
- Resolución de conflictos, paz y seguridad: un gran número de países asociados a SIDA se encuentran en una situación de conflicto o postconflicto, y promover la paz y la seguridad es fundamental en la cooperación para el desarrollo.²⁰

2.4.3. Características singulares

Hemos presentado información sobre las bases de la cooperación, los países receptores y los ejes temáticos de la cooperación internacional para el desarrollo sueca que dirige SIDA. Sin embargo, además de la agenda pública, existe otra agenda que responde a los

²⁰ <https://www.sida.se/Svenska/sa-arbetar-vi/vara-verksamhetsomraden/>

intereses de los actores políticos, la sociedad civil o los intereses privados. El objetivo de esta sección es discutir esta última. Algunos ejemplos nos ayudarán a identificar las prioridades de Suecia.

Producción de tejidos y prendas sostenibles

Ante la reducción de la demanda de papel, la consiguiente reducción de los márgenes de beneficio y la necesidad de nuevas alternativas que utilicen materiales sostenibles, la firma Stora Enso investiga posibles nuevos usos para la madera. En este contexto, se ha establecido un proyecto de cooperación entre la industria textil sueca y uno de los principales actores de la industria maderera y sus filiales en diferentes partes del mundo y centros de investigación en los países donde están presentes.

Por otro lado, la firma sueca H&M trabaja en una iniciativa para fabricar prendas de ropa a partir de prendas usadas que sus clientes entregan en sus tiendas para reciclar.

Acuerdo de alto nivel para el tratamiento de residuos químicos

Esta iniciativa se inició durante el mandato de la ministra Isabella Lövin y busca lograr una gestión responsable y sostenible de los residuos químicos. Como es una cuestión importante también para otros países, Suecia considera que es necesario dar mayor visibilidad a este acuerdo. En este sentido, la empresa sueca KEMI ha abierto recientemente una filial en Brasil.

Global Deal

El primer ministro sueco, Stefan Löfven, se reunió en París con el secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, para cederle la coordinación de la iniciativa del Global Deal²¹.

En 2016, Stefan Löfven planteó esta iniciativa como un acuerdo a favor del “trabajo decente y el crecimiento inclusivo” que cuenta con la participación de múltiples partes interesadas en el diálogo social y en mejorar las condiciones laborales en todo el mundo. Desde su puesta en marcha, la iniciativa ha crecido hasta contar con unos 100 actores de todo el mundo, entre ellos gobiernos, empresas, sindicatos y organizaciones como la OCDE y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

.....
21 <https://www.uniontounion.org/vinsten-med-social-dialog-nar-fack-och-foretag-samarbetar-en-fungerande-tremtid>

2.5. El caso noruego: Cooperación para el desarrollo

La Agencia Noruega de Cooperación Internacional para el Desarrollo (NORAD, por sus siglas en noruego) es la institución noruega de política exterior responsable de la cooperación internacional al desarrollo. Cabe señalar que Noruega empezó a participar en la cooperación internacional al desarrollo como donante en los años cincuenta y sesenta. Desde entonces, ha ampliado sus áreas de actuación en el marco de un compromiso global cada vez mayor. En la actualidad, sus esfuerzos se centran en la erradicación de la pobreza extrema, el desarrollo inclusivo y sostenible y el fomento de la prosperidad, la paz y la justicia en todo el mundo para el 2030, en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible.

Noruega ha desarrollado actividades en gran variedad de áreas geográficas y temáticas, pero, a fin de garantizar resultados favorables y duraderos, ha reducido su número de áreas de trabajo y socios colaboradores. En este sentido, para obtener ayuda de Noruega, es fundamental la iniciativa del país receptor.

2.5.1. Destinos de la cooperación al desarrollo de NORAD

En 2018, la ayuda al desarrollo de Noruega ascendió a 34,6 mil millones de coronas noruegas (unos 4 mil millones de dólares estadounidenses), y se distribuyó geográficamente de la siguiente manera:

Regiones	Recursos Asignados ²²
Total	34,631.6
África	6,414.5
América	1,552.2
Asia	2,268.4
Europa	5,951.0
Oriente Medio	3,190.5
Oceania	14.1
Sin distribución geográfica:	20,596.8

.....
22 Todos los datos están en millones de coronas noruegas

En el caso de América Latina, en 2018 la asignación de fondos se llevó a cabo de la siguiente forma:

País	Recursos Asignados	País	Recursos Asignados
América	1,552.2	Haití	71.6
Bolivia	26.5	Honduras	2.2
Brasil	685.6	Nicaragua	31.1
Colombia	408.1	Paraguay	3.7
Cuba	11.9	Perú	65.9
Ecuador	80.5	Venezuela	31.3
El Salvador	4.4	América (nivel regional)	14.2
Guatemala	41.6	América del Norte y América Central	11.9
Guyana	28.1	Sudamérica	33.8

Disponible en: <https://norad.no/en/front/>

2.5.2. Áreas temáticas

Los esfuerzos de cooperación de Noruega se centran en las siguientes áreas:

- **Cambio climático y medio ambiente:** estas son las áreas principales de trabajo en la política de desarrollo noruega.
- **Democracia y buen gobierno:** la lucha contra la corrupción y el buen gobierno son un área prioritaria en la política noruega de ayuda.
- **Educación:** es un área de especial atención, por tratarse de un derecho humano fundamental para el acceso y ejercicio de los derechos inherentes a la condición humana
- **Energía:** entendida no solo como derecho a utilizar energía, sino también como la necesidad de obtenerla de forma sostenible.
- **Salud global.**
- **Educación superior e investigación.**
- **Macroeconomía y administración pública.**
- **Petróleo para el desarrollo:** el objetivo de este programa es reducir la pobreza mediante el fomento de una gestión económica, ambiental y socialmente responsable de los recursos petroleros.²³

²³ <https://norad.no/en/front/thematic-areas/>

2.5.3. Características singulares

Reforma de la ayuda al desarrollo noruega

Desde el inicio del mandato de la primera ministra Erna Solberg (enero de 2018), el gobierno se ha fijado como prioridad la reforma de la estructura de gestión de la ayuda al desarrollo. La finalidad de dicha reestructuración es que la ayuda al desarrollo sea un pilar de la política exterior del país. De hecho, tras el proceso de reforma, que se empezó a aplicar pasado el primer trimestre de 2019, NORAD será responsable de gestionar la ayuda oficial para el desarrollo del país, y el Ministerio de Asuntos Exteriores tendrá responsabilidades específicas en materia de inserción internacional, identificación de las principales áreas de interés para la asignación de ayuda oficial para el desarrollo, y representación de Noruega en diferentes foros internacionales.

Los fondos destinados a la ayuda oficial al desarrollo están bajo la responsabilidad constitucional del Ministerio de Asuntos Exteriores, que actualmente dirige la ministra Ine Eriksen Søreide. Tras el proceso de reestructuración, muchos de los recursos destinados a proyectos específicos serán transferidos a NORAD, aunque la asignación de recursos destinados a ayuda humanitaria y derechos humanos seguirá bajo el control del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por ello, la gestión de NORAD ha quedado a cargo de diplomáticos que dependen del Ministerio de Asuntos Exteriores. Cabe señalar que el Ministerio de Asuntos Exteriores está encabezado por dos ministros, uno de ellos responsable de relaciones exteriores y el otro de cooperación internacional para el desarrollo.

La reforma sigue las pautas del programa político del gobierno que establece que el gobierno reformará la gestión de la política de desarrollo con el fin de unificar, mantener y fortalecer la experiencia internacional de Noruega en materia de política de desarrollo, para evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares noruegas mantienen su autonomía y agendas específicas.

Las prioridades en materia de cooperación internacional para el desarrollo en el caso noruego están cambiando: un ejemplo de este cambio es el aumento del presupuesto para la ayuda oficial al desarrollo destinado a proyectos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. En el momento de redactar este informe, la primera ministra de Noruega, Erna Solberg, había anunciado su intención de destinar fondos de la ayuda oficial para el desarrollo al programa sobre cambio climático. En esta área, los océanos ocupan un lugar central en la agenda de la segunda administración de Solberg, como demostró la primera ministra durante su presentación en el foro de Davos de enero de 2018. Otro ejemplo sería la organización de la sexta conferencia “Nuestro Océano” que tuvo lugar en Oslo los días 23 y 24 de octubre de 2019 y cuyo objetivo era que el sector privado y los Estados contrajeran compromisos voluntarios en materia de cuidados preventivos y acciones paliativas para combatir los plásticos en los mares, la contaminación, la acidificación del agua y la pérdida de biodiversidad oceánica.

Otro objetivo del foro fue provocar discusiones y contribuciones para la Conferencia sobre los Océanos de la ONU, programada para celebrarse en Lisboa (Portugal) en 2020.

Dada la importancia de este tema, a pesar de la reorganización de gabinete en enero de 2019 que supuso el nombramiento de un nuevo ministro de Desarrollo Internacional, y a pesar de que esta área es competencia del Ministerio de Clima y Medio Ambiente, la organización de la conferencia “Nuestro Océano” le fue encomendada al Ministerio de Asuntos Exteriores.

NORAD, bajo el liderazgo directo del ministro de Desarrollo Internacional, Dag-Inge Ulstein, quiere llegar a los países más pobres y vulnerables y lograr una gestión eficaz de los fondos destinados a la ayuda al desarrollo. La división de responsabilidades entre el Ministerio y NORAD está más clara en la nueva estructura.

El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá la responsabilidad de decidir el enfoque estratégico de la ayuda oficial al desarrollo de Noruega y de la elaboración de documentos políticos y planes de acción. También tendrá como función prioritaria representar a Noruega en el escenario internacional y en las estructuras de los organismos internacionales. Por otro lado, las evaluaciones, controles de calidad, ejecución de proyectos, seguimiento, control y presentación de informes serán responsabilidad de NORAD.

La segunda fase del proceso de reforma institucional se inició en el segundo semestre de 2019. El objetivo de esta segunda fase era discutir en detalle la división de responsabilidades y tareas y elaborar un plan para la puesta en marcha de la reforma. Está previsto que esta segunda etapa finalice en septiembre de 2019. El 1 de enero de 2020 finaliza el plazo para definir la estrategia de gestión y su ejecución.

Conferencia “NUESTRO OCÉANO”, Oslo, 23-24 de Octubre de 2019.

La primera ministra Erna Solberg presentó esta iniciativa a principios de 2018 en el Foro de Davos, como una primera muestra de las prioridades en su administración, de conformidad con una estrategia específica. La sexta conferencia “Nuestro Océano” forma parte de esta estrategia y buscaba fomentar el debate sobre los efectos del cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad, así como el uso insostenible de los océanos y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular los objetivos 1 a 17. Además, la conferencia intentó imponer la idea de que producción y protección son importantes para lograr el objetivo del restablecimiento de océanos limpios y saludables.

Nuevo plan de acción nacional sobre mujeres, paz y seguridad

A finales de enero de 2019, el gobierno noruego presentó un plan para garantizar la protección de los derechos, necesidades y prioridades de hombres y mujeres en todos

sus esfuerzos en favor de la paz y la seguridad. De esta forma, Noruega confirmó su compromiso con esos objetivos. El Ministerio de Asuntos Exteriores tiene la responsabilidad de coordinar este plan que incluye ejes prioritarios: procesos de paz y reconciliación; aplicación de acuerdos de paz; operaciones y acciones, y esfuerzo humanitario. El plan de acción también destacó el trabajo a largo plazo para promover los derechos y la igualdad de las mujeres en países afectados por conflictos armados. Este plan cubre el período 2019-2022. Representa un compromiso reforzado en áreas para las que Noruega está muy cualificada, por a su experiencia en procesos de paz inclusivos y en la defensa de los derechos de las mujeres.

Con este plan de acción, Noruega se compromete a continuar su trabajo en Afganistán, Myanmar, Nigeria, Palestina y Sudán del Sur. Colombia fue el único país latinoamericano incluido para esta área de trabajo. Filipinas, Malí y Siria están incluidos para darles seguimiento.

El Libro Blanco de la Cooperación Internacional al Desarrollo

Según este documento, los esfuerzos de Noruega se centran en contribuir al logro de la Agenda 2030 y de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que adoptaron los líderes mundiales en la cumbre de la ONU de 2015.

El diálogo entre los miembros de la asociación con Noruega debe incluir también la dimensión política en cuestiones bilaterales como desarrollo, buen gobierno y derechos humanos, comercio e inversión. La estrategia de cooperación para el desarrollo internacional de Noruega gira en torno a un sector empresarial fuerte que es vital para la creación de empleo, el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el aumento de los ingresos estatales.

Con una estrategia con enfoque integral, Noruega busca conseguir mejoras en los países socios para que, a largo plazo, no dependan de la ayuda al desarrollo y puedan dejarla atrás. Para ello, los esfuerzos de Noruega deben ajustarse a las prioridades y planes de los países socios y de las otras partes involucradas. El fortalecimiento del orden jurídico internacional y la protección de la democracia y de los derechos humanos son dimensiones fundamentales en la concepción noruega de buen gobierno.

La estrategia de asociación noruega se basa en entablar diálogo con autoridades nacionales que demuestren tener una voluntad genuina de construir estructuras estatales de acuerdo con las prioridades nacionales. NORAD ha creado el llamado banco de conocimientos, que promueve el intercambio y la transferencia de conocimientos entre programas para mejorar la experiencia y las capacidades del sector público. Las asociaciones lideradas por Noruega se pueden agrupar en dos categorías: cooperación para el desarrollo a largo plazo e igualdad de género y derechos humanos.

2.6. Conclusiones

Los países latinoamericanos han sido buenos candidatos para recibir ayuda oficial al desarrollo de los países miembros de la OCDE. Las transformaciones en la región mencionadas por el Secretario General de la CEPAL son ejemplos de esta asociación, a pesar de que América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Por ello, teniendo en cuenta la estrategia sobre Desarrollo en Transición que recomienda la OCDE, América Latina tendrá que encontrar un nuevo modelo para abordar los nuevos desafíos en materia de desarrollo, consciente que hay un mapa emergente en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo en el que la región no aparece como prioridad. Esto se debe, no solo a que, según los criterios de clasificación establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo, algunos países de la región ya no son susceptibles de recibir ayuda al desarrollo, sino también a la aparición de nuevas prioridades en la agenda global.

En este sentido, la agenda de cooperación internacional para el desarrollo ha evolucionado y han surgido nuevas realidades que afectan a la región latinoamericana. Por ejemplo, en los inicios de la cooperación internacional para el desarrollo, la ayuda oficial al desarrollo se destinó al aparato productivo de los Estados, pero, tras el informe Pearson, la dimensión humana de la cooperación y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) cobraron más importancia. En el inicio del nuevo milenio, el análisis de los procesos de desarrollo se ha vuelto más complejo, y el cambio climático se ha convertido en un tema clave de la agenda de cooperación, hasta el punto que Suecia y Noruega lo han incluido en sus respectivas candidaturas a puestos como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

Con respecto a la Unión Europea, hay varias cuestiones a destacar. Primero, la necesidad de coordinar la forma en que se aplica la ayuda oficial al desarrollo en lo que se refiere a las ventajas comparativas de cada Estado miembro. En los casos de Suecia y Noruega, las cuestiones ambientales, el género (en sus diversas dimensiones), así como los derechos humanos y la democracia, son muy importantes.

Además, la Unión Europea, al igual que Suecia y Noruega, comparten los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo para la evaluación de los actores que participan en la cooperación y para establecer los mecanismos de ayuda oficial al desarrollo. Por tanto, tras la reciente categorización, la región latinoamericana se ha quedado fuera de las prioridades tanto de la Unión Europea como de Suecia y Noruega. La revisión de la cooperación internacional al desarrollo por el Centro para el Desarrollo Económico refleja una voluntad política acorde con la agenda 2030: los medios de ejecución y la adaptación de la Unión Europea y sus Estados miembros a una diversidad de situaciones y actores. En este sentido, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, será necesario coordinar acciones en torno a los siguientes ejes: juventud, igualdad de género, movilidad y migración, energía sostenible y cambio climático, buen gobierno (estado de derecho y derechos humanos), inversión y comercio, y finalmente, movilización y uso de recursos nacionales.

Es importante destacar la importancia que la Unión Europea asigna a la agenda ambiental y las migraciones, este último un tema muy relevante para la región y que ha ocasionado cambios en la forma en que se gestionan los recursos.

A pesar de que la Unión Europea es el principal donante de ayuda oficial al desarrollo, los recursos son limitados y hay varios temas nuevos que han cobrado relevancia (cambio climático, igualdad de género, entre otros) a tenor de la importancia que los Estados donantes otorgan a viejos y nuevos problemas que pueden despertar nuevo interés (por ejemplo, el tema de las migraciones) y que afecta la asignación de fondos. El análisis presentado en este trabajo indica que en América Latina no hay temas prioritarios que estén en el mapa de la cooperación internacional para el desarrollo, no solo por sus propios logros, sino también por las nuevas demandas que llegan de otros miembros de la comunidad internacional.

Como se ha señalado, Suecia organiza su cooperación internacional al desarrollo en base a tres pilares: creación de oportunidades de ingresos, fortalecimiento democrático y atención a las necesidades de los beneficiarios de la cooperación internacional al desarrollo. Los dos primeros pilares reflejan sus prioridades y el tercero las necesidades de sus contrapartes.

De esta forma, dan respuesta, por un lado, a las prioridades de la Unión Europea en materia de cooperación internacional para el desarrollo, y por otro, a posiciones definidas en este ámbito con respecto a otros temas. Tras la caída de los regímenes dictatoriales en varios países de América Latina a fines de la década de 1980, el objetivo de la cooperación sueca se centró en el restablecimiento de la confianza en las instituciones democráticas en los países de la región.

Para concluir, cabe señalar que, en 2019, SIDA destinó unos 4.443 millones de dólares estadounidenses a ayudas al desarrollo que representaron el 1% del PIB de Suecia, con Colombia, Guatemala, Bolivia, Venezuela y Argentina como principales destinatarios.

En el caso de Noruega, es posible identificar cambios que abarcan temas de la agenda de cooperación internacional para el desarrollo, así como cuestiones de procedimiento en la gestión de la ayuda oficial al desarrollo. Pruebas de este cambio son el plan de Acción sobre mujeres, paz y seguridad, el Libro Blanco sobre Cooperación Internacional al Desarrollo, la nueva estrategia de ayuda humanitaria y la reestructuración de NORAD.

Asimismo, como ya se mencionó, Noruega propone las siguientes categorías de asociación en participación: una para la cooperación para el desarrollo a largo plazo y otra para la estabilización y prevención de conflictos. Colombia es el único país de la región latinoamericana que se incluye en las prioridades que se identifican en estas categorías.

Por último, para Noruega es muy importante dar visibilidad a la agenda ambiental, que es una prioridad de la cooperación internacional para el desarrollo.

En resumen, es posible concluir que la agendas sueca y noruega en materia de cooperación internacional al desarrollo han mantenido sus ejes tradicionales, lo que es consistente con sus prioridades geopolíticas, y también han explorado nuevos ámbitos, dada la relevancia de problemas emergentes como el cambio climático y su impacto que tiene en la opinión pública.

Por otro lado, América Latina ha perdido cierta relevancia como beneficiaria de la cooperación internacional para el desarrollo en los países escandinavos, no solo por los cambios en la agenda internacional sino también porque ha alcanzado un cierto grado de desarrollo en áreas temáticas específicas y ha mejorado su calificación según los criterios establecidos por la OCDE.

2.7. Referencias

- Ausborn, B. (2007).** *El papel de los consumidores y consumidoras en la responsabilidad social corporativa*, en: *Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa*. Confederación española de cooperativas de consumidores y usuarios. Available in: https://observatorios.org/wp-content/uploads/2013/07/obrs_guia_para_un_consumo_responsable.pdf
- Dubois, A. (2002).** *Un concepto de desarrollo para el siglo XXI*. Revista Asuntos Económicos y Administrativos, Vol. 8, pp. 1-11.
- OECD et al. (2019).** *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.
- Sanhauja, J. A.; Sandoval, E. (2019).** *La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Tassara, Carlo (2010).** *Paradigmas, actores y políticas*. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo.
- PNUD (2010).** *Informe sobre Desarrollo humano 2010 (Edición del Vigésimo aniversario)*. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano. PNUD. Nueva York.

3. LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERREGIONAL

Doctora Violetta M. Tayar

Instituto de Latinoamérica, Academia de Ciencias de Rusia (ILA RAS)

Correo electrónico: vtayar@mail.ru

Resumen

En este estudio se analiza el modelo europeo de cooperación con América Latina, que desde hace veinte años busca garantizar una cooperación a largo plazo con un enfoque diferencial. Las relaciones entre Europa y América Latina se estudian desde la perspectiva de conceptos de regionalismo. Se profundiza en el interregionalismo europeo con respecto a la región latinoamericana. En este artículo también se examina la actividad comercial y las inversiones birregionales. Las conclusiones sobre las perspectivas de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se basan en un análisis de los factores relacionados con la interacción transatlántica.

3.1. Introducción

En 2019, el diálogo estratégico interregional entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe (ALC) marcó el vigésimo aniversario del inicio de negociaciones entre ambas regiones. A estas alturas, es posible intentar una evaluación del modelo europeo de interacción con la región latinoamericana, que se basa en una idea de cooperación de largo plazo con un enfoque diferencial.

En el siglo XXI, las relaciones económicas y políticas entre las dos regiones han adquirido un carácter cualitativamente nuevo en el contexto de relevantes procesos de globalización, regionalización y transformaciones estructurales que han tenido lugar en los países de América Latina y el Caribe, así como en Europa. La coyuntura para las relaciones transatlánticas entre la Unión y Estados Unidos ha cambiado: Estados Unidos ha rechazado un gran acuerdo de cooperación transatlántico con la Unión Europea y el paso a las “guerras comerciales” y al proteccionismo liderado por la administración Trump pueden llevar a la Unión Europea a rectificar su estrategia para las relaciones

transatlánticas en un momento en el que es posible que en la región latinoamericana se abran opciones prometedoras para los intereses empresariales europeos.

3.2. Teorías del regionalismo latinoamericano y el diálogo con la Unión Europea

Al examinar la interacción actual entre grandes actores regionales como la Unión Europea y América Latina y el Caribe no se puede ignorar el concepto de regionalismo que define, en cierta medida, el carácter de las relaciones mutuas. En este sentido, es evidente que en América Latina ha habido una evolución en cuanto a diferentes concepciones del regionalismo. Durante la última década del siglo XX y principios del XXI, el modelo imperante de integración regional fue el llamado nuevo regionalismo, también conocido como regionalismo abierto, que consistía en abrir la economía a la cooperación en el contexto de las reformas neoliberales, tales como la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio. Al mismo tiempo, la Comisión Europea adoptó nuevas pautas de cooperación para lograr un mayor diálogo político y ampliar los intercambios comerciales, y a la vez dar apoyo a los procesos de integración en la región de América Latina y el Caribe, así como a la cooperación técnica y financiera. Durante el período de regionalismo abierto, los países latinoamericanos dejaron clara su voluntad de avanzar hacia la integración subregional según el modelo europeo.

En el siglo XXI, especialmente a partir de mediados de la década de los años 2000, podemos presenciar una transición gradual hacia el enfoque del regionalismo postliberal. Este nuevo enfoque implicaba la cooperación no solo en el ámbito de las relaciones comerciales, sino también en el ámbito de la seguridad y en la lucha contra amenazas internas y externas comunes. La mayoría de los países latinoamericanos eligieron una línea de política regional independiente y se distanciaron de Estados Unidos. En algunos casos, adoptaron políticas de izquierdas y surgieron diferencias. Asimismo, el proceso de integración en la región de América Latina y el Caribe entró en una nueva etapa debido a la creación en 2004 de dos nuevos bloques regionales, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Durante este período, se percibe una desaceleración en el diálogo interregional entre la Unión Europea y algunos bloques subregionales de América Latina. Cabe señalar que, en el diálogo político y económico con la región de América Latina y el Caribe, la Unión Europea se ceñía a directrices antiguas y con niveles diferenciados (interparlamentario, regional, subregional e interregional). En la historia del regionalismo latinoamericano, una característica importante ha sido asegurar la posición estratégica de las economías nacionales de los países miembros, así como de la región en su conjunto. El regionalismo postliberal sentó las bases ideológicas para la creación de una de las principales asociaciones del mundo occidental: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que trabaja para fortalecer el diálogo con la Unión Europea a nivel interregional.

La mayoría de académicos coinciden en que el fin del regionalismo postliberal en América Latina y el Caribe se produjo a mediados de la década de 2010. A partir de entonces, la región latinoamericana entró en una nueva etapa en el desarrollo del regionalismo marcada por la caída de regímenes de izquierda en varios países latinoamericanos, hecho que tuvo consecuencias en términos de una nueva formulación de estrategias y enfoques con respecto a la integración regional.

La creación, en 2012, de la Alianza del Pacífico por México, Colombia, Perú y Chile supuso un retorno del regionalismo abierto y el resurgir de las ideas básicas de este modelo de cooperación, que sirvieron para articular la aspiración de la Alianza del Pacífico de ser parte en los procesos de liberalización comercial.

A finales de la segunda década del siglo XXI, el regionalismo de América Latina y el Caribe presenta una serie de nuevas características. Entre los cambios principales cabe señalar la crisis de las organizaciones regionales (UNASUR, ALBA), la polarización de la CELAC, la revisión de las estrategias del MERCOSUR y la creciente fuerza de organizaciones vinculadas a la hegemonía de Estados Unidos (Organización de Estados Americanos, Alianza del Pacífico). Además, en los últimos años la política exterior en la región de América Latina y el Caribe ha sufrido un proceso de transformación (colaboración de Colombia con la OTAN, imposición de un bloqueo a Venezuela, cambios de gobierno en Brasil y Argentina). Varios investigadores utilizan el término regionalismo estratégico para describir la etapa actual, teniendo en cuenta la aspiración de la región de establecer una relación más pragmática con sus socios externos (Tajina Ojeda Medina 2017). Es posible afirmar, por tanto, que el regionalismo latinoamericano se encuentra en la actualidad en un período de transición. Es posible que el movimiento hacia el regionalismo estratégico cobre fuerza, con políticas de economía abierta, pero también podría ser que la integración regional experimente parálisis o fragmentación..

3.3. Cómo funciona el interregionalismo

La reacción de los países latinoamericanos y de la Unión Europea contra la globalización no se limita solo a los procesos de regionalización. En sus relaciones con socios extranjeros, la Unión Europea se beneficia de un nivel adicional de relaciones internacionales, el interregionalismo. Bjorn Hettne define el interregionalismo como las relaciones institucionalizadas entre actores regionales (Andrea Parra Santamaría 2010). Según otra teoría que presentó Heiner Hänggi, el interregionalismo puede manifestarse de tres formas diferentes. En primer lugar, como relaciones entre grupos regionales; en segundo lugar, como birregionalismo o transregionalismo, es decir, como diálogo entre regiones que incluye no solo las relaciones entre bloques regionales, sino también las relaciones bilaterales entre algunos países pertenecientes a dos o más regiones; y, en tercer lugar, como relaciones entre una asociación de integraciones más algunos países (Hänggi 2000). Según diversos investigadores europeos, el interregionalismo europeo surge en un contexto de crisis de gobernanza global y de ajuste en el sistema de las relaciones económicas mundiales. Según documentos oficiales de la Comisión Europea,

la región de América Latina y el Caribe se incluye dentro del diálogo interregional de la Unión Europea. Cabe señalar que el interregionalismo entre Europa y América Latina y el Caribe es multinivel y se lleva a cabo mediante mecanismos institucionales específicos (Ayuso 2015). El primero de dichos mecanismos es el diálogo entre las dos regiones que ocurre durante las cumbres birregionales. El segundo mecanismo tiene como objetivo llegar a acuerdos de asociación en los que las partes definen sus intereses recíprocos, logran acuerdos en el sector comercial y establecen un diálogo político, incorporando en la cooperación birregional a las instituciones parlamentarias y a la sociedad civil. El tercer mecanismo consiste en acuerdos comerciales bilaterales.

La cooperación interregional se inició en 1999 con motivo de la primera cumbre interregional UE-ALC en Río de Janeiro. Desde 2013, hay un diálogo permanente entre la UE y la CELAC. Sin embargo, el foro político interregional opera con retraso: la cumbre UE-CELAC prevista para otoño de 2017 se pospuso indefinidamente por la crisis económica, la política en Venezuela y la falta de consenso sobre este tema. En julio de 2018, los Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y de la CELAC se reunieron en Bruselas para discutir temas en materia de migración, cambio climático, desarrollo sostenible e integración regional, junto con problemas en materia de política comercial e inversión. En este encuentro, presidido por Federica Mogherini y el ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador, Carlos Castañeda, se acordó una declaración sobre la importancia de la coincidencia de intereses de la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, que desde 1995 consisten en un diálogo birregional, son parte integrante del interregionalismo europeo. En 1999 entró en vigor el Acuerdo Marco de Cooperación. Este marco de cooperación estableció la creación de un foro interregional para abordar cuestiones relativas al acceso a mercados, comercio de servicios, derechos de propiedad intelectual, contratación pública, inversión y competitividad. La conclusión del acuerdo de libre comercio UE-MERCOSUR podría marcar un hito en las relaciones interregionales por varias razones. La Unión Europea ya tenía acuerdos de libre comercio con algunos países y asociaciones subregionales en América Latina, como CARIFORUM (que incluye la Comunidad del Caribe y República Dominicana), con México, Centroamérica (Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), y en América del Sur, con Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Solo Bolivia, Cuba y Venezuela quedarían fuera de los acuerdos entre la Unión Europea y América Latina. Según expertos de la CEPAL, una vez que entre en vigor el acuerdo UE-MERCOSUR, treinta países de la región participarían en las relaciones comerciales con la Unión Europea, con condiciones preferentes en materia de comercio, inversión, servicios y compras gubernamentales (CEPAL 2017).

En octubre de 2015, la Comisión Europea presentó una nueva estrategia que resumía la visión europea común en materia de comercio internacional. En el marco de esta estrategia, la Comisión inició un proceso de negociación para actualizar, modernizar y profundizar sus acuerdos comerciales, particularmente con América Latina y el Caribe, empezando con México y Chile. El plan tenía como objetivo establecer con ambos países

acuerdos con criterios comparables al Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) firmado entre la Unión Europea y Canadá. En mayo de 2016, se iniciaron las negociaciones para la actualización del acuerdo con México en tres áreas: cooperación, diálogo político y acuerdos, entre ellos la liberalización del comercio de bienes agrícolas y las normas relativas a su origen. El acuerdo también apoyó reformas en las telecomunicaciones y en el sector energético. Para México, fue una alternativa estratégica importante frente al proteccionismo estadounidense y la revisión del acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que concluyó el 30 de noviembre de 2018 con el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

En 2015, la Unión Europea y Chile iniciaron negociaciones para actualizar el tratado bilateral de 2003 que incluían diálogo político, cooperación, comercio de bienes y servicios, derechos de propiedad intelectual y contratación pública. Cabe señalar que el acuerdo de 2003 fortaleció las relaciones bilaterales entre Chile y la Unión Europea.

En 2016, la Unión Europea se convirtió en el segundo socio más importante de Chile en el ámbito de comercio exterior. Además, la Unión Europea se convirtió en el principal inversor extranjero directo en Chile. Los insumos europeos representan casi el 50% de la inversión extranjera total en el país. Las importaciones chilenas desde Europa están relacionadas con el transporte, equipos eléctricos, transporte marítimo y maquinaria. Las exportaciones chilenas a Europa son principalmente de cobre, frutas, alimentos, vino y tabaco. En noviembre de 2017, el acuerdo bilateral oficialmente renovado incluyó otros ámbitos de cooperación, entre ellos, el desarrollo sostenible, el apoyo a la pequeña y mediana empresa y las medidas anticorrupción. Según la CEPAL, el acuerdo actualizado UE-Chile podría mejorar la posición de ambas partes ante posibles presiones proteccionistas (Luz María de la Mora Sánchez 2018: 63-64.)

En enero de 2017, entró en vigor el acuerdo comercial UE-Ecuador. Es similar a los tratados ya celebrados con Colombia y Perú. En el caso de la Comunidad Andina, de la cual los tres países son Estados miembros, no existía un tratado entre bloques sino solo acuerdos bilaterales con sus países miembros.

Las negociaciones interregionales UE-Mercosur se reiniciaron en 2017 como respuesta a la política comercial proteccionista de Donald Trump. La liberalización del comercio de productos agrícolas sigue siendo el principal obstáculo para las negociaciones. Los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) pedían la apertura del mercado europeo a sus productos agrícolas, en particular la carne. Además, Argentina y Brasil pedían acceso preferencial a sus exportaciones de etanol. Sin embargo, entre los países miembros de la Unión Europea, especialmente Francia e Irlanda, existían posiciones contrarias, porque no solo les interesaba la apertura de mercados, sino también en la protección de sus sectores agrícolas frente a los competidores latinoamericanos. La mayoría de las exportaciones de países del CARIFORUM a la Unión Europea son alimentos, bebidas, tabaco, soja, café, carne y otros productos ganaderos. También se exportan materias primas, como minerales, madera y papel. Las importaciones al Mercosur desde la Unión Europea consisten en maquinaria y equipo, automóviles y

partes de automóviles, productos químicos y farmacéuticos. La Unión Europea es un importante inversor extranjero para este bloque económico sudamericano.

Cabe señalar que los países de la región de América Latina y el Caribe que han celebrado acuerdos comerciales con la Unión Europea han mejorado claramente su acceso al mercado europeo, especialmente en relación con el comercio de bienes industriales y, en menor medida, en relación con el comercio de bienes agrícolas. Todas las exportaciones de estos países a la Unión Europea tienen un arancel aduanero de entre el 0 y el 2%, muy inferior al arancel del 6,3% que se aplica a todos los bienes de las naciones más favorecidas, excepto para los bienes agroindustriales, a los que se les aplica un arancel del 14%.

Los productos industriales tienen libre acceso al mercado europeo y las exportaciones agrícolas están gravadas con un arancel de entre el 4% (en el caso de Perú) y el 8,9% (en el caso de Chile). Los miembros del CARIFORUM son una excepción: sus productos agrícolas están prácticamente exentos de aranceles en el comercio con la Unión Europea. La Unión Europea mantiene aranceles aduaneros altos para los productos lácteos, el azúcar y la carne, que generalmente son bienes excluidos de la liberalización que se estipula en los acuerdos comerciales. Por ello, en la actualidad los países latinoamericanos no se benefician plenamente del potencial que ofrece el comercio de productos agrícolas y agroindustriales y las exportaciones entre ambas regiones se limitan a un grupo relativamente reducido y poco diversificado de bienes..

3.4. Intercambios e inversiones comerciales

Con relación al comercio interregional, a ambos lados del Atlántico se aprecian buenos datos en cuanto a crecimiento económico. En relación con los resultados de 2017, la tasa de la Unión Europea sobre el PIB total fue del 2,4%, por encima de los indicadores establecidos para el período 2013-2016. A la vez, en América Latina y el Caribe, se hizo evidente el final de la recesión económica cíclica bienal (2015-2016). Según la CEPAL, la tasa de crecimiento del PIB fue del 1,2% (CEPAL 2018). Los principales factores de inestabilidad y vulnerabilidad económica en las economías latinoamericanas fueron su dependencia de los cambios en el precio de las materias primas y la débil posición de los productos industriales en el mercado mundial. Según expertos de la CEPAL, la apertura de nuevos mercados y considerar otros mercados, más allá del norteamericano, son condiciones sine qua non para la región frente a la política proteccionista de la administración Trump.

Para las naciones latinoamericanas, la Unión Europea es un socio importante y un inversor que compite tanto con Estados Unidos como con China. De hecho, en la primera mitad del siglo XX, América Latina y el Caribe se encontraba en el centro de un triángulo geopolítico y, desde entonces, ha pasado a ser una región independiente y activa en las negociaciones Sur-Sur (con China), así como un socio en la cooperación con los países occidentales (Estados Unidos y la Unión Europea). Entre los años

2000 a 2017, la participación china en el comercio latinoamericano aumentó del 1% al 10% en las exportaciones y del 2% al 18% en las importaciones. Por lo tanto, desde 2014, China se ha convertido en el segundo socio comercial más importante de la región latinoamericana (después de Estados Unidos), desplazando a Europa a la tercera posición. Según datos de la CEPAL, en 2017, la participación de China en el comercio exterior latinoamericano representó el 14% del comercio exterior regional, considerando las importaciones y exportaciones en su conjunto (mientras que la Unión Europea representó el 12%). Para los productores de la Unión Europea, la competencia con China en América Latina fue evidente, principalmente en el sector de suministro de tecnología electrónica, televisión y radio.

Entre 1999 y 2017, el intercambio comercial entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se multiplicó por 2,8 y pasó de los 85,8 mil millones a los 245,2 mil millones de dólares estadounidenses. Sin embargo, entre los años 2014 y 2016, el comercio bilateral cayó al 23% con respecto al máximo de 278 mil millones de dólares estadounidenses registrado en 2013. El inadecuado dinamismo de la economía de ambas regiones fue la causa de esa caída, que también afectó a los intercambios recíprocos. En el caso de América Latina y el Caribe, la caída del precio de las materias primas afectó especialmente a las exportaciones a la Unión Europea. Según varias estimaciones, el comercio latinoamericano con la Unión Europea estuvo relativamente equilibrado hasta 2011, cuando el déficit comercial de México, Centroamérica y el Caribe se compensó con el saldo comercial positivo de Sudamérica con Europa. Pero, poco después del año 2012, los países sudamericanos y la región latinoamericana en su conjunto presentaron un enorme déficit comercial con la Unión Europea, en un contexto de reducción de la oferta, tanto en exportaciones como en importaciones. Por ejemplo, entre los años 2013 y 2017, el intercambio comercial entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe cayó un 13%, de 282,3 mil millones a 245,2 mil millones de dólares estadounidenses. En ese período, el saldo comercial entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe fue negativo: en 2017 las importaciones ascendieron a 138,1 mil millones de dólares estadounidenses y las exportaciones a 107,05 mil millones de dólares estadounidenses. En términos generales, la dinámica negativa del comercio exterior con la Unión Europea se debió a la caída en los precios de las materias primas latinoamericanas, que constituían el grueso de las exportaciones de la región a la Unión Europea, así como a la estructura específica del comercio de la región. Según datos de 2017, el principal importador de bienes europeos fue México que importó bienes por un total de 48,8 mil millones de dólares estadounidenses (35,4%), mientras que el principal exportador latinoamericano fue Brasil, cuyas exportaciones ascendieron a 34,9 mil millones de dólares estadounidenses (32,65%).

En general, entre 2002 y 2012, las exportaciones e importaciones de la Unión Europea (excluido el comercio intrarregional) a América Latina y el Caribe se mantuvieron casi sin cambios entre el 5,5 y el 6%. Según estimaciones, entre los años 2010 y 2015, la región latinoamericana fue un socio más importante que China para la Unión Europea en cuanto al comercio de servicios.

Cabe señalar que la persistente asimetría en el comercio y las inversiones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, fue el principal factor que retrasó la conclusión de una alianza estratégica entre ambas regiones. En las relaciones comerciales, la asimetría se presenta en la estructura tanto de las importaciones como de las exportaciones (Tayar 2018). Como se ha mencionado anteriormente, los países de América Latina y el Caribe continúan importando principalmente productos industriales de la Unión Europea, mientras que las importaciones europeas de América Latina se centran principalmente en materias primas y productos semielaborados. Otro factor que caracteriza el comercio mutuo es la concentración de la oferta recíproca en un número reducido de países a ambos lados del Atlántico, particularmente en solo seis países: México, Brasil, Chile, Argentina, Colombia y Perú, cuatro de los cuales tienen acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. En 2017, representaron el 82,5% de las importaciones y el 81,7% de las exportaciones en el comercio interregional UE-ALC. Además, es evidente la importancia de gigantes latinoamericanos como México y Brasil, que concentran más del 50% de la facturación en operaciones de exportación-importación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Ambos países participan en gran medida en el comercio y la logística interempresariales. Al mismo tiempo, siete países europeos, Alemania, España, Holanda, Bélgica, Gran Bretaña, Francia e Italia, son los principales exportadores e importadores de bienes de América Latina y el Caribe y representan más del 80% de las operaciones de importación y exportación mutuas. De estos países, los principales impulsores de la política europea hacia América Latina y el Caribe son España y Alemania (Ruano 2012).

La Unión Europea tiene un papel especial como inversor en América Latina y el Caribe desde finales de la década de 1990, cuando empresas con capital europeo participaron activamente en los procesos de privatización que se llevaron a cabo en la mayoría de los países de la región. Durante el período de 2010 a 2017, las empresas europeas lideraron la ejecución de nuevos proyectos de inversión que representaron el 39% de la inversión total y superaron a las empresas estadounidenses y canadienses. Cabe destacar que las inversiones europeas en la industria extractiva en los países de América Latina y el Caribe se redujeron en volumen total del 43% en 2005 al 14% en 2017, dejando espacio para nuevos proyectos de inversión en otros sectores de la economía regional, entre los que destacaba el sector de la energía y, especialmente, el sector de las energías renovables. Durante este periodo, el flujo de inversión europea hacia el sector de las telecomunicaciones en América Latina aumentó del 7% al 14% y se concentró principalmente en Brasil (39%), Argentina (13%) y Chile (9%). Los principales inversores en telecomunicaciones fueron empresas españolas (48%), italianas (16%), francesas (10%) e inglesas (10%). Un sector importante para la inversión de capital europeo en la región de América Latina y el Caribe fue la industria del automóvil: representó el 12% de la inversión europea total entre los años 2005 y 2017. Las empresas alemanas fueron líderes en este sector: representaron el 54% del total de la inversión europea en la industria del automóvil en los países de América Latina y el Caribe, seguidos de las empresas italianas (19%) y francesas (12%).

Además, durante los años 2007 y 2017, las empresas europeas lideraron proyectos de investigación y desarrollo en países de América Latina y el Caribe y concentraron cerca del 70% de los proyectos de inversión en la región. Los principales receptores fueron Brasil, México y Chile. Un ejemplo de cooperación en el sector de la I + D fue la asociación europea de investigación aplicada Fraunhofer, que cuenta con delegaciones en Chile y Brasil.

Es importante señalar que la cooperación en tecnología e innovación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se desarrolla activamente a través de mecanismos específicos. Tales mecanismos son: en primer lugar, la cooperación interestatal y la ayuda oficial al desarrollo; en segundo lugar, los programas conjuntos de investigación e innovación científica (I + D + i) que se llevan a cabo en el marco de acuerdos bilaterales o en base a programas de investigación y desarrollo; y, en tercer lugar, la implantación europea en América Latina y el Caribe a través de proyectos piloto experimentales. Para los programas de ciencia, tecnología e innovación apoyados por el gobierno, se forman consorcios europeo-latinoamericanos. Se han llevado a cabo importantes proyectos conjuntos para ayudar a las pequeñas y medianas empresas de América Latina y el Caribe, por ejemplo, el proyecto MIPYME. El objetivo de algunos proyectos es la internacionalización de las empresas latinoamericanas para mejorar su acceso a los mercados globales (Programa AL-INVEST 5.0)

3.5. Determinantes de la cooperación transatlántica

A partir de 2017, aparecen diferentes opciones para el desarrollo de la cooperación transatlántica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe que, sin duda, han tenido efectos directos sobre factores institucionales y estructurales. No solo cambiaron las características de las relaciones interamericanas (entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe), sino que las tradicionales relaciones transatlánticas (entre Estados Unidos y la Unión Europea) también experimentaron una metamorfosis (Birle 2017: 10).

Los investigadores identifican un fortalecimiento del proteccionismo en el comercio y las inversiones mundiales, que en su forma más extrema adopta las características de guerras comerciales. El proteccionismo estadounidense declarado puede llevar a una desaceleración del proceso de globalización y a incertidumbre en las relaciones económicas globales. Mientras que durante la legislatura de Obama se intentó estructurar el sistema mundial con la creación de dos grandes asociaciones, la Transatlántica y la Transpacífica, con el cambio de administración en Washington, se sometió a riguroso escrutinio a los megaproyectos y acuerdos multilaterales. El gobierno de Trump intentó reorientar el proceso económico internacional hacia los intereses nacionales estadounidenses y anunció el abandono del ambicioso proyecto de asociación Transpacífico.

Cabe destacar que el rumbo proteccionista del vecino del Norte genera una seria preocupación entre los socios estadounidenses y latinoamericanos en el mercado americano (principalmente México) y los deja con la alternativa de diversificar o

reorientar las relaciones económicas en el formato Sur-Sur o Norte-Sur, principalmente con la Unión Europea. Es importante señalar que las llamadas empresas “translatinas” mexicanas se convirtieron en inversoras en el mercado europeo, particularmente en España. Con estas nuevas corporaciones transnacionales latinoamericanas se observa una tendencia cada vez más visible de reubicación gradual de los ámbitos tradicionales (extracción de petróleo, minería, energía, comercio y finanzas) hacia nuevas actividades empresariales (telecomunicaciones, informática y tecnología, desarrollo de software).

Es evidente que, actualmente, la Unión Europea busca un nuevo modelo de liderazgo que sea adecuado para la región latinoamericana. El “factor Trump” puede ayudar a la Unión Europea a llenar el espacio que la política nacionalista y proteccionista de la administración de Washington puede dejar en América Latina y el Caribe. Sin embargo, a pesar de su potencial de influencia en América Latina (comparable al de Estados Unidos.), la Unión Europea ha renunciado gradualmente a su posición y a abierto el camino a nuevos actores como China. El ascenso de China ha provocado un desplazamiento de la actividad económica del Atlántico al Pacífico. El “factor China” en América Latina tiene consecuencias en las relaciones transatlánticas porque al gigante asiático no le interesa reducir su presencia económica en la región Latinoamérica y caribeña. Para China es clave importar de América Latina recursos estratégicos como el petróleo y los alimentos y, para América Latina, la inversión china en industria e infraestructura también es clave.

El Brexit, es otro factor estructural que, a corto plazo, afectará a las relaciones internacionales transatlánticas. Posiblemente, la Unión Europea responderá a los nuevos desafíos mediante una “reuropeización” estructural. En ese escenario, podría esperarse que se fortalezcan los vínculos financieros tradicionales entre Estados Unidos y Gran Bretaña, pero tal “juego de intereses” podría conllevar ciertos riesgos para la Unión Europea en el ámbito del comercio y la inversión.

Los acuerdos comerciales entre América Latina y el Caribe son también otro factor que, a corto plazo, incidirán en las relaciones multilaterales transatlánticas. Es evidente que las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur se mantendrán en la agenda y se tratarán de manera pragmática con el objetivo de liberalizar el comercio y fortalecer los lazos transatlánticos del Cono Sur con Europa. Los países del Mercosur, principalmente Argentina y Brasil están interesados en un acercamiento a la Unión Europea y en la liberalización comercial. Según declaraciones del presidente brasileño, Jair Bolsonaro, la política exterior de su país se basa en el pragmatismo y en la defensa del interés nacional en el ámbito internacional. La voluntad de Brasil de pactar con la Unión Europea, tanto a nivel interregional como bilateral, será determinante. No podemos excluir la posibilidad de una reforma del Mercosur para lograr una mayor flexibilidad en el bloque con relación a la realización de negociaciones bilaterales con terceros, de manera similar a la experiencia de la Comunidad Andina. Colombia, Perú y Ecuador acordaron abandonar la estructura de unión aduanera del bloque y transformarlo en una zona de libre comercio para facilitar las negociaciones bilaterales con la Unión Europea por separado.

Según algunos expertos, ha llegado el momento de que la Unión Europea fortalezca su posición económica en el continente latinoamericano y el acuerdo con el Mercosur podría ayudar a materializar esta idea. La Comisión Europea ha señalado que es importante evitar decisiones apresuradas y llegar a un acuerdo prudente de última generación con el Mercosur que incluya, además de cuestiones económicas y comerciales, aspectos relacionados con la Agenda de desarrollo sostenible, el diálogo con la sociedad civil y el Acuerdo de París de 2016 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Es importante señalar que, durante la Cumbre del G20, en Osaka en junio de 2019, se concluyeron las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur para la creación de una zona de libre comercio. Este acuerdo entrará en vigor una vez lo ratifiquen los parlamentos de todas las partes signatarias.

3.6. Conclusiones

En resumen, cabe señalar que, a finales de la segunda década del siglo XXI, la Unión Europea se encontraba en un período de transición tanto como asociación interregional como en la búsqueda de un nuevo liderazgo en América Latina en el contexto de la competencia con Estados Unidos y China. La evolución de las concepciones de regionalismo en América Latina y el Caribe refleja cambios en la realidad geopolítica y económica que requieren una reformulación y rectificación del enfoque de la Unión Europea en la región latinoamericana y caribeña. El interregionalismo europeo con respecto a América Latina se da en múltiples niveles y se lleva a cabo en un contexto de creciente interdependencia que no se limita al comercio, sino que también depende de inversiones y conexiones financieras.

Es posible demostrar que Europa y América Latina y el Caribe mantienen su cooperación interregional en un contexto de intereses económicos recíprocos. Según la valoración de la CEPAL, entre estos intereses figuran: la defensa del sistema multilateral de comercio, la búsqueda de conexiones entre la política comercial y la Agenda de desarrollo sostenible 2030 y la reforma de la regulación internacional en materia de inversión extranjera directa. En un contexto de restricciones y sanciones comerciales por parte de Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina y el Caribe tienen la oportunidad de establecer una asociación pragmática y erigirse como los principales defensores de la integración económica internacional. Las relaciones multilaterales y los vínculos bilaterales entre los países europeos y sus socios en América Latina y el Caribe mantendrán su condición distintiva. Esto dependerá en gran medida de procesos de regionalización e integración en los países de América Latina y el Caribe y de las características de las negociaciones UE-Mercosur. Sin embargo, en el corto plazo, se puede esperar una desaceleración y fragmentación del regionalismo latinoamericano. Posiblemente, el desarrollo y fortalecimiento de la integración regional en América Latina y el Caribe puede contribuir a la defensa de los intereses nacionales de los países del sur de América Latina, en el caso de que intensifiquen su cooperación transatlántica con la Unión Europea

3.7. Referencias

- Tahina Ojeda Medina (2017).** *Regionalismos e integración en América Latina y el Caribe*. In: José Ángel Sotillo y Bruno Ayllón (ed.) *Las transformaciones de América Latina cambios políticos, socioeconómicos y protagonismo internacional*. Madrid, capítulo 6, pp.149-174.
- Parra Santamaría, A. (2010).** *El interregionalismo europeo y la integración regional latinoamericana, Entramado, Vol.6, No 2, pp.96-105* Available at: https://eulacfoundation.org/es/system/files/el_interregionali.pdf (accessed 03.01.2019).
- Hänggi, H. (2000).** *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives, paper*. Los Angeles.
- Comisión Europea (2006).** *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Bruselas, Ediciones de la Comisión Europea. Available at: <https://eulacfoundation.org/es/content/una-asociaci%C3%B3n-reforzada-entre-la-uni%C3%B3n-europea-y-am%C3%A9rica-latina> (accessed 11.12.2018).
- Ayuso, A. (2015).** *La Asociación UE-CELAC y la revisión del concepto de interregionalismo multinivel*. Comentario Internacional, Quito, 15, pp.177-207.
- CEPAL (2017).** *Crisis y debates sobre globalización en Europa y los Estados Unidos*. Osvaldo Rosales. Serie Comercio Internacional e integración, Santiago de Chile, No129, pp.5-7
- Luz María de la Mora Sánchez (2018).** *Hacia donde se dirige el régimen de comercio internacional y sus implicaciones para América Latina*. Santiago de Chile. 134 p.
- CEPAL (2018).** *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global*. Santiago de Chile, 162 p.
- Ruano L. (2012).** *The Europeanization of National Foreign Policies towards Latin America*. New York: Routledge. 284 pp.
- Tayar, V. (2018).** *The European Union and Latin America: The configuration of interregional and transatlantic cooperation, Portuguese Journal of Social Science, Lisbon, Volume 17, Number 2, pp.199-211*
- Birle, P. (2017).** *El "Triángulo Atlántico" en tiempos de Trump*. Perspectivas de las relaciones birregionales entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Anuario de Integración 14, pp.9-32.

4. REVISIÓN DE LOS MECANISMOS TRADICIONALES DE COOPERACIÓN: EL CASO DE EUROSOCIAL Y SOCIEUX

Dra. Silvia Fernández Martínez

Universidad de Alcalá, Madrid, Spain²⁴

Correo electrónico: silvia.fernandezm@uah.es

Wolfgang Haider MA BA

ZSI – Centre de Innovación Social, Vienna, Austria

Correo electrónico: haider@zsi.at

Resumen

Este estudio ofrece información sobre el ámbito, contexto y ejecución de los programas de cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Para ello, se centra específicamente en dos programas de cooperación, EUROsocial y SOCIEUX. El artículo describe patrones de cooperación específicos en estos dos programas, evalúa los resultados obtenidos y profundiza en las áreas clave de interés para los países de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea en la dimensión social de la cooperación. Además, investiga los instrumentos específicos que utilizan estos programas de cooperación y los conecta con el análisis temático de las áreas prioritarias que se observan. La investigación muestra que, en lo que respecta a los programas de cooperación, a pesar de que los países de América Latina y el Caribe están cada vez más interesados en la cooperación Sur-Sur y que su interés en las experiencias de bienestar de la Unión Europea ha disminuido en los últimos diez años, todavía les interesa la cooperación de la Unión Europea en el campo de la inclusión social y las reformas de bienestar impulsadas por la Unión Europea. La conclusión general es que un diálogo birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia social es útil y se debe promover. Sin embargo, para ello es necesario abandonar por ambos lados el enfoque tradicional según el cual la Unión Europea y sus Estados miembros se sitúan en el lado de los países ya desarrollados, superiores y que no tienen nada que aprender y los países de América Latina y el Caribe permanecen confinados en el lado opuesto de los países en desarrollo, inferiores, que no tienen nada que enseñar y mucho que aprender.

.....
24 La investigadora llevo a cabo este trabajo cuando todavía formaba parte de IILA (Organización Internacional Italo-latinoamericana), organización miembro del consorcio EULAC Focus.

4.1. Introducción

La cooperación entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe se lleva a cabo en varios niveles y a través de diferentes canales, como se explica en los artículos anteriores de este libro. Sin embargo, dado que no existen medidas birregionales de cooperación específicas sobre política social entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, para analizar el interés mutuo en las transformaciones en el ámbito social y en las reformas del bienestar, es necesario analizar los programas de cooperación al desarrollo en esta área promovidos por la Unión Europea. El fundamento jurídico de los programas de cooperación está en los artículos 209 y 212 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), dos artículos que hacen referencia al desarrollo de la Unión Europea y a la cooperación internacional pero que no hablan de política social (y todavía menos de la política social con América Latina y el Caribe). Estas disposiciones del TFUE están orientadas al mundo, no para desarrollar las relaciones “birregionales”, sino para definir y llevar a cabo una política de la Unión Europea. Sin embargo, algunos de estos programas, en su ejecución, por ejemplo, EUROsociAL, se han diseñado y han funcionado como instrumentos para las relaciones birregionales y, por eso, su análisis es significativo para reevaluar la eficacia y adecuación de las medidas de cooperación en curso. Por lo tanto, este informe, que se ha llevado a cabo como parte del proyecto EULAC-Focus, en el marco del programa Horizonte 2020²⁵, analiza más de cerca tres de los ejemplos más prolíficos de cooperación birregional en temas de política social.

En concreto, dos de los programas analizados entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (EUROsociAL y SOCIEUX) muestran el funcionamiento de la cooperación en el ámbito de las políticas sociales, especialmente en materia de inclusión social. Este análisis también ha permitido identificar áreas de la política social de la Unión Europea de interés para los países de América Latina y el Caribe. El análisis se centró en lo siguiente:

- a. principales áreas y temas de interés para los gobiernos de América Latina y el Caribe en cuanto a la posible contribución de la Unión Europea en políticas de cohesión social;
- b. planes y reformas llevados a cabo por los gobiernos latinoamericanos y del Caribe en los que haya contribución pública directa de la Unión Europea; y
- c. evaluación de los programas de cooperación en cuanto al valor y utilidad de los intercambios de aprendizaje y experiencia entre las instituciones de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe.

Uno de los objetivos de estos programas es que los responsables políticos de América Latina y el Caribe conozcan las experiencias de bienestar de la Unión Europea y puedan aplicarlas a sus propios procesos de reforma de las políticas sociales. Por ello, son un observatorio privilegiado para analizar la dimensión social de las relaciones

²⁵ El proyecto EULAC FOCUS ha recibido financiación del programa de investigación e innovación Horizonte 2020, en virtud del acuerdo de subvención núm. 693781.

UE-CELAC. Antes de pasar al análisis detallado de los programas, el estudio presenta su base metodológica y acaba con conclusiones finales en relación con los marcos políticos generales.

4.2. Base metodológica

El primer paso en el diseño metodológico fue el análisis de los programas EUROsociAL y SOCIEUX. En el programa EUROsociAL²⁶ solo participan países de América Latina (y no del Caribe) y es un programa basado en la demanda que tiene como objetivo contribuir a cambios en las políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones contrapartes en las dos regiones.

SOCIEUX es una instalación de asistencia técnica concebida para ayudar a los países e instituciones socios a diseñar y gestionar políticas de empleo y sistemas de protección social que sean más inclusivos, eficaces y sostenibles. SOCIEUX facilita acceso a corto plazo a experiencia europea de alta calidad entre pares.

Para analizar estos programas se recopiló información sobre sus objetivos, mecanismos de actuación, actividades y resultados.

EUROsociAL: El período estudiado comprende los años 2011a 2015, que corresponden a la segunda fase del programa (la tercera fase comenzó a finales de 2016). Para el análisis se utilizó la base de datos del programa, que contiene toda la información relativa al mismo. Esta información también está recogida en el sistema de información SIA²⁷. Se recopiló y se organizó toda la información relativa a las características del programa.

Para comprobar si continuaban las tendencias que se identificaron en EUROsociAL II relativas a las principales áreas y temas de interés para los gobiernos de América Latina y el Caribe, se realizó un análisis adicional de las solicitudes recibidas durante la tercera fase de EUROsociAL, hasta mayo de 2018. La tercera fase (EUROsociAL +) está en proceso de ejecución en estos momentos, por lo que aún no están disponibles los resultados finales.

En base a la información analizada, se identificaron resultados concretos (tanto logrados como esperados), teniendo en cuenta la contribución de la Unión Europea. Según la terminología oficial utilizada por el programa EUROsociAL, resultado es cualquier contribución a la reforma de las políticas públicas, o de las instituciones que las aplican, que se pueda medir y documentar, y que tenga como objetivo mejorar la cohesión social en América Latina.

.....
²⁶ Es el programa de mayor alcance en relación con los objetivos de esta investigación.

²⁷ El SIA es una base de datos que incluye información, documentación y publicaciones sobre las actividades del programa <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/>

Una vez identificados los resultados, se clasificaron para saber qué áreas de las políticas públicas (de entre diez categorías: descentralización, educación, finanzas públicas, empleo, diálogo social, institucionalidad democrática, justicia, seguridad ciudadana, protección social, salud) han recibido una mayor contribución de la Unión Europea, con una combinación de asesoramiento de expertos, trabajo analítico, seminarios, reuniones de trabajo, cursos de formación y visitas de intercambio. Como EUROsociAL es un programa con enfoque de demanda,²⁸ el objetivo es identificar aquellas áreas en las que hay una mayor la demanda e interés por las experiencias de la Unión Europea.

Por otra parte, se elaboró una lista de los países de la Unión Europea que han contribuido significativamente a los resultados de EUROsociAL (ya sea al enviar expertos a una conferencia o reunión en un país de América Latina, al recibir visitas de intercambio de países de América Latina, etc.). A la vez, también se creó una lista de los países de América Latina que más solicitudes han presentado a EUROsociAL. Para completar la información obtenida de la base de datos y del sistema de información SIA, entender mejor los datos y desarrollar las primeras conclusiones, se decidió realizar entrevistas con los coordinadores de las diferentes macro áreas de trabajo de EUROsociAL, por entender que eran informantes clave. Los coordinadores son “observadores privilegiados” que conocen y entienden muy bien EUROsociAL y, por lo tanto, pueden aportar buenas ideas para una mejor interpretación de la información disponible sobre los resultados del programa. Los coordinadores de las diferentes macro áreas de trabajo son: Ignacio Soletto, FIIAPP (coordinador del área de Sistema Tributario Inclusivo y Gobernanza Democrática, entrevistado C1); Xavier Cousquer, Expertise France (coordinador del área de Justicia y Seguridad, entrevistado C2) y Francesco Maria Chiodi, IILA (coordinador del área de Políticas Sociales, entrevistado C3). En el Anexo 1 se puede encontrar una versión completa de las preguntas de las entrevistas. También se realizaron entrevistas con los altos funcionarios de América Latina y el Caribe responsables de los cuatro estudios de caso seleccionados (ver Anexo 2).

La metodología utilizada fueron las entrevistas estructuradas a expertos²⁹. Las preguntas para las entrevistas se elaboraron tras el análisis de los datos disponibles en la base de datos y en el sistema de información del SIA para poder comparar la opinión y la visión de los coordinadores. Se utilizaron preguntas abiertas para que los entrevistados tuvieran libertad para expresar sus propias opiniones. Realizar entrevistas estructuradas nos permitió comparar las respuestas de los diferentes entrevistados en una matriz. Se grabaron todas las entrevistas y se guardaron los datos según las estrictas normas éticas del proyecto EULAC Focus. Para este estudio, se decidió proteger a los participantes de la investigación y honrar la confianza entre el entrevistador y los entrevistados según el Código Europeo de Conducta para la Integridad en

28 Busca dar apoyo a procesos de reforma que estén en marcha o previsto realizarlos, que hayan definido los países beneficiarios y que sean relevantes para que EUROsociAL pueda aportar un valor añadido mediante el intercambio de experiencias. En este sentido, EUROsociAL no define los temas de la agenda ni impone modelos externos, sino que presenta casos de políticas que pueden servir de inspiración.

29 Las entrevistas estructuradas consistían en una serie de preguntas abiertas que se hicieron a las personas entrevistadas siguiendo el mismo orden. Las personas entrevistadas podían responder como consideraran que era mejor (Cfr. Corbetta, P. (2003), *Social Research. Theory, Methods and Techniques*, Publicaciones SAGE).

la Investigación de 2011, así como la Nota Orientativa para Investigadores y Evaluadores de la Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de 2010. El equipo de Ciencias Sociales y Humanidades encargado de la realización del estudio siguió todas las normas reconocidas internacionalmente y aceptadas a nivel mundial (como la ISO / IEC 27001: 2005) (Comisión Europea, 2009).

Inmediatamente después realizarlas, las entrevistas se analizaron sistemáticamente para identificar cualquier otro tema que tuviera que investigarse. Una vez realizadas todas las entrevistas se revisaron en su conjunto y se compararon las respuestas de todos los encuestados a cada pregunta individual con una tabla para facilitar el análisis. La elaboración de la tabla ayudó a identificar las similitudes y diferencias entre los puntos de vista de las diferentes personas a las que se entrevistó.

SOCIEUX: El período que se analizó fue el comprendido entre los años 2013 y 2016 (período correspondiente a la primera fase de SOCIEUX). También se tuvieron en cuenta las solicitudes que se recibieron durante ese período y que continuaron en la nueva fase de SOCIEUX +, de la que incluye una descripción general. Para el análisis del programa SOCIEUX se utilizó una metodología similar a la utilizada con EUROsociAL, para poder examinar también las solicitudes de apoyo recibidas por SOCIEUX de la región de América Latina y el Caribe. Para completar la información disponible en el sitio web del programa y la que envió el personal de SOCIEUX, se realizó una entrevista con Adélio Fernandes Antunes (C4), jefe de equipo de SOCIEUX e informante clave.

También se realizaron entrevistas con los funcionarios de América Latina y el Caribe responsables de los cuatro estudios seleccionados (ver Anexo 3). Todos los datos se recogieron y guardaron según las estrictas normas éticas del proyecto EULAC Focus y las normas internacionales ya mencionadas.

4.3. Reevaluación de la colaboración: los casos de EUROsociAL y Socioux

4.3.1. EUROsociAL

El fundamento jurídico para la aplicación del programa EUROsociAL II es el capítulo sobre cooperación al desarrollo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En el momento de su adopción, la principal ley para regular la cooperación al desarrollo era el Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento financiero para la cooperación al desarrollo,³⁰ en base al artículo 179.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE).

La segunda fase del Programa EUROsociAL, EUROsociAL II, se implementó entre 2011 y 2015 y es la fase que se analiza en profundidad en este trabajo. Según el Programa

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1905>

de Acción Anual 2010, que también incluye la “Facilidad de Inversiones para América Latina 2010, (LAIF)”, la contribución máxima de la Unión Europea al Programa de Acción Anual se fijó en 64 millones de euros, a financiarse con cargo a la línea presupuestaria 19.09.01 del presupuesto general de la Unión Europea para 2010.³¹ El presupuesto total de la Unión Europea para EUROsociAL II fue de 40 millones de euros en 48 meses.³² Los gastos previstos eran: 10 millones de euros para la coordinación (programación, logística, seminarios anuales, visibilidad, seguimiento y evaluación) y funcionamiento del Comité de Dirección, y 30 millones de euros para las actividades de ejecución (intercambio de experiencias, asistencia técnica, asesoramiento, etc.).

EUROsociAL II hizo hincapié en el enfoque de demanda, ya presente en la primera fase. Esta característica, junto con la flexibilidad del programa, facilitó la participación y una mayor apropiación de los procesos por parte de los países de América Latina y el Caribe (Cerritelli y García 2010). El intercambio de experiencias entre pares es, por definición, un instrumento flexible que se basa en el diálogo para desarrollar un análisis conjunto de los problemas y buscar soluciones basadas en las lecciones aprendidas de los países de la Unión Europea. El objetivo es evitar la transposición de los modelos de la Unión Europea sin tener en cuenta la realidad social, política e institucional de los países de América Latina. Gracias a su flexibilidad, el intercambio entre pares ha permitido a EUROsociAL trabajar en áreas “sensibles” donde los países tienen especial interés en mantener su autonomía para poder actuar de forma independiente.³³ Aunque muchas instituciones que participaron en la primera fase del proyecto se mostraron reacias a compartir las áreas más “sensibles” de sus políticas y reformas, esta situación evolucionó progresivamente a medida que se demostraba el impacto del programa y aumentaba la confianza en el intercambio entre pares como herramienta útil y productiva. Esto permitió a EUROsociAL tener una importancia política considerable (Chiodi 2013).

El objetivo de la segunda fase de Eurosocial³⁴ era lograr que los intercambios de experiencias fueran una experiencia transformadora. Estas experiencias se han materializado en acciones orientadas a lograr cambios en las políticas públicas, que probablemente contribuirán eventualmente a mejorar la cohesión social. Las principales características de EUROsociAL II son:

- **Enfoque de demanda:** EUROsociAL apoya procesos de reforma que ya están en la agenda de los países y que éstos consideran urgentes para la cohesión social en la región latinoamericana. EUROsociAL no decide los temas en la agenda ni impone

31 Título 19 sobre Relaciones Exteriores. Capítulo 19 09 Relaciones con América Latina Línea presupuestaria 19 09 01 sobre Cooperación con países en desarrollo en América Latina.

32 Anexo 1: Ficha de proyecto para la Región de América Latina en el Programa de Acción Anual 2010 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-latin-america-af-2010_en.pdf.

33 EUROsociAL, *Documentando buenas prácticas*, 2010. http://biblioteca2012.hegoa.efaber.net/system/ebooks/18413/original/EurosociAL_Documentando_Buenas_Prcticas.pdf?1302603353. En este documento se pueden consultar ejemplos de las políticas específicas llevadas a cabo durante la primera fase de EUROsociAL.

34 Los Principios de Actuación del programa que se describen en el informe se pueden consultar en el sitio web de Eurosocial II <http://eurosociAL-ii.eu/en/pagina/principios-de-actuacion>

modelos externos, sino que presenta supuestos y otras políticas que puedan servir de inspiración. El programa ha contribuido en la elaboración de políticas, estrategias, leyes y reglamentos, así como en aspectos relativos a la ejecución de los mismos.

- **Carácter estratégico:** el programa apoya políticas estratégicas dentro de las agendas de gobierno de los países de la región, intentando huir de cuestiones excesivamente administrativas y de demandas puntuales de asistencia técnica.
- **Orientación a resultados:** el programa busca obtener resultados claros y concretos, ligados a los resultados previstos para las políticas públicas que apoya.
- **Dimensión regional:** aunque las reformas de las políticas públicas tienen lugar a nivel nacional, EUROsociAL promueve la creación de resultados comunes y el establecimiento de comunidades o redes de práctica.
- **Intersectorialidad:** EUROsociAL promueve el intercambio entre diferentes áreas temáticas y asume una función catalizadora en la coordinación de actores dentro de los países.
- **Cooperación sur-sur y triangular³⁵:** el programa fomenta la cooperación entre las agencias gubernamentales de los diferentes países de América Latina mediante la exploración de caminos de aprendizaje mutuo y la creación de incentivos para el establecimiento de redes y relaciones estables entre instituciones latinoamericanas.
- **Complementariedad:** optimizar recursos mediante alianzas con otras iniciativas en marcha, tanto de donantes bilaterales como multilaterales y, en especial, con programas de la Comisión Europea.

Patrones de participación

EUROsociAL es un programa orientado a la obtención de resultados. En este sentido, EUROsociAL actúa como facilitador y pone a disposición de las instituciones encargadas de llevar a cabo reformas el conocimiento de experiencias similares de otros países de América Latina y de la Unión Europea que puedan aportar elementos innovadores a su tarea.

Según la base de datos del programa EUROsociAL, el programa ha contribuido al logro de 301 resultados concretos.³⁶ Aunque el objetivo principal del programa es

.....
³⁵ La cooperación triangular implica la participación de al menos un actor que preste servicios de cooperación al desarrollo o de una organización internacional y de uno o más actores que trabajen en la cooperación sur-sur (por ejemplo, países clave) para promover el intercambio de conocimientos y experiencia o para llevar a cabo programas de cooperación al desarrollo en uno o más países beneficiarios (OCDE, Triangular co-operation. What is the literature telling us?, 2013 <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangular%20Co-operation%20Literature%20Review%20June%202013.pdf>).

³⁶ Último acceso Mayo 2017.

promover las experiencias de la Unión Europea, las actividades de apoyo a las políticas promovidas por EUROsociAL pueden beneficiarse de las experiencias de la Unión Europea y de América Latina. Dado que el marco de esta investigación es analizar si existe un interés de los países de América Latina en las políticas sociales de la Unión Europea, el estudio se ha centrado en los resultados en los que han participado los Estados miembros de la Unión Europea.

En algunos casos, la base de datos indicaba si los resultados estaban directamente relacionados con las contribuciones de la Unión Europea. En otros casos, aunque expertos de la Unión Europea hubieran participado en el proyecto, la base de datos no reflejaba su contribución, por lo que fue necesario verificar los resultados caso por caso. En algunos casos, los datos disponibles estaban incompletos; por ejemplo, faltaba la descripción del resultado o no se indicaban los países participantes. Otros casos, no estaban clasificados como resultados con contribución de la Unión Europea a pesar de la participación de sus Estados miembros. Las entrevistas con los coordinadores de EUROsociAL fueron muy útiles para aclarar estos casos problemáticos. Tras comparar los datos contenidos en la base de datos con la información facilitada por los coordinadores, se concluyó que de los 301 resultados contenidos en la base de datos de EUROsociAL II, la Unión Europea había contribuido a 116 de ellos,³⁷ lo que representa un 38,5% del total.

La Unión Europea contribuyó a muchos de los resultados (116) obtenidos con el programa. Esto demuestra que las experiencias de la Unión Europea despiertan interés entre los países de América Latina. Sin embargo, la mayoría de las contribuciones (185) surgen de colaboraciones entre países de América Latina únicamente, porque hay una preferencia por aprender y beneficiarse de experiencias más similares que comparten un contexto similar. En concreto, según las publicaciones científicas sobre EUROsociAL, los países de América Latina están interesados sobre todo en los Estados miembros orientales de la Unión Europea, que han surgido en los últimos años y que son considerados modelos a nivel regional (Chiodi 2013).

Además, los coordinadores de las diferentes áreas de trabajo macro de EUROsociAL confirmaron que, en América Latina, ha existido y existe interés en las experiencias de la Unión Europea en el ámbito de las políticas sociales, más allá del programa. Sin embargo, según los coordinadores, si bien este interés existe, en la mayoría de los casos se trata de un interés general. Según uno de los entrevistados (C3), en la mayoría de los casos, los países de América Latina no tienen un conocimiento detallado de las experiencias de la Unión Europea en este ámbito, por lo que su interés es un interés general en las políticas sociales de la Unión Europea. De hecho, según el entrevistado C1, los países de América Latina normalmente creen que los sistemas de protección social de la Unión Europea siguen un único modelo específico. Pero, la realidad es que

.....
³⁷ Según la base de datos de Eurosocial II, se realizaron 497 actividades en el marco del programa. Por tanto, se obtuvieron resultados en un 60,65% de las actividades realizadas.

no existe un único modelo social europeo,³⁸ sino varios. La clasificación más frecuente distingue cuatro modelos: continental, mediterráneo, nórdico y anglosajón.³⁹

Según los coordinadores entrevistados, el interés de los países de América Latina en las experiencias de la Unión Europea se explica por diferentes razones. Según el entrevistado C2, el sistema de protección social de la Unión Europea tiene una trayectoria muy amplia y reconocida en América Latina porque es el modelo más desarrollado del mundo. Según el entrevistado C3, incluso si existen problemas importantes de desigualdad y desequilibrios en los sistemas de protección social, los países de América Latina todavía miran a la Unión Europea como referencia, aunque puede no ser el único ejemplo que tengan en cuenta para llevar a cabo reformas en el ámbito social en la región latinoamericana. Además, todos los coordinadores coinciden en que las similitudes culturales y compartir los mismos valores heredados son otros factores que explican el interés de los países de América Latina por la Unión Europea.

Aunque existe un interés general por la política social de la Unión Europea, uno de los entrevistados (C3) destacó que a los países de América Latina les interesan experiencias específicas y no el diseño macro de las políticas sociales, porque los países de América Latina tienen capacidad de autogestión en esta área y no necesitan copiar modelos extranjeros. Además, los países de América Latina tienen interés en unos países en particular, como los países nórdicos, y no en la Unión Europea en general.

Todos los coordinadores concluyeron que el interés de los países de América Latina por las experiencias de la Unión Europea en el ámbito de las políticas sociales había disminuido. Sin duda, todos los autores que han contribuido al análisis de EUROsocial en profundidad mencionan que estamos asistiendo a un proceso de deterioro de la imagen del “modelo social europeo” entre los países de América Latina (Chiodi 2013, entre otros). El hecho de que EUROsocial haya promovido un mayor número de resultados sin contribución de la Unión Europea podría confirmar esta suposición. Parece que, si bien el programa propone consolidar un espacio del diálogo euro-latinoamericano sobre políticas públicas de cohesión social, es la cooperación intrarregional la que genera más interés entre los países de América Latina (Chiodi 2013).

Este menor interés se debe también en cierta medida a la situación económica de los países de América Latina, que ha cambiado desde el inicio de EUROsocial II. Según

38 El anterior presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, fue el primero que, a mediados de los años 80, habló del modelo social europeo como una alternativa al modelo neoliberal estadounidense. En resumen, el modelo social europeo está formado por una serie de sistemas que buscan un equilibrio entre el desarrollo económico y social, entre la economía de mercado y la solidaridad (Libro Blanco sobre la política social, 1994). En términos generales, el modelo social europeo se basa en una economía de mercado con un importante número de políticas sociales sólidas que garantiza el Estado.

Según Sanahuja, el modelo social europeo “busca combinar la eficiencia económica que se obtiene con la liberalización de los mercados, con políticas redistributivas basadas en el principio de solidaridad, de forma que ambas se refuercen mutuamente en un ‘circulo vicioso’ de crecimiento y creación de empleo. Para ello se necesitan mecanismos reguladores que corrijan los “fallos” del mercado, un sistema universal de protección social y garantizar el dialogo social”.

39 G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990 and M. Ferrera, *The Southern model of welfare in social Europe*, *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 1996.

el entrevistado C1, cuando empezó la segunda fase de EUROsociAL, los países de América Latina se encontraban en una fase de crecimiento económico y las políticas de cohesión social eran una parte importante de la agenda política. Esta situación cambió radicalmente a lo largo del programa. En los años siguientes, los países de América Latina se enfrentaron a más dificultades y las políticas de cohesión social perdieron su lugar clave en la agenda política. Además, según el entrevistado C3, algunos de los logros alcanzados en el período anterior a 2103, al menos en algunos países de América Latina (estabilidad política, crecimiento económico sostenido y reducción de los niveles de pobreza) les ha conferido mayor autonomía para llevar a cabo reformas de políticas sociales (Chiodi 2013). Según el examen de la literatura sobre la cooperación de la Unión Europea y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe realizado en el marco de este estudio, a medida que los países de América Latina adquieren mayor confianza en sí mismos, tienden a fijarse más en sí mismos y menos a la Unión Europea (Tassara 2013). A menudo, los países latinoamericanos han desarrollado modelos propios con la ayuda de grandes donantes, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial o el CAF- Banco de Desarrollo de América Latina. Sin embargo, a pesar de que la Unión Europea ha perdido en parte su primacía en América Latina, sigue considerándose una referencia fundamental (Tassara 2010).

Según el entrevistado C3, el interés por las experiencias de la Unión Europea es mayor en aquellos países que tradicionalmente han estado más vinculados a la Unión Europea y cuyos sistemas institucionales son más cercanos y similares a los de la Unión Europea. Estos países tienen un alto nivel de consolidación institucional y Estados fuertes y miran a la Unión Europea y sus Estados miembros por su nivel de proximidad y comparabilidad, en busca de referencias para fortalecer sus procesos de reforma de las políticas sociales. Este es el caso de países como Chile, Uruguay, Argentina o Brasil. Sin embargo, países como Argentina y Brasil posiblemente sean más reacios a recibir ayuda de EUROsociAL en algunos casos (por ejemplo, en el caso de políticas sociales) y, en consecuencia, a recibir contribuciones de instituciones europeas. Por ejemplo, en Argentina solo hay un proyecto de EUROsociAL a cuyos resultados haya contribuido la Unión Europea. Esto posiblemente se deba a que Argentina tiene un enfoque diferente hacia las relaciones internacionales. Durante la era kirchnerista (2003-2015), una mayor relevancia de los temas de política interna frente a la política exterior en la agenda contribuyó a una menor presencia del país en el escenario internacional, a excepción de su alianza estratégica con Brasil (Consani, Sepúlveda, Zeraoui 2008).

Hay otro grupo de países de América Latina con pocos resultados a los que haya contribuido la Unión Europea. Según el entrevistado C3, estos suelen ser los países mesoamericanos (Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y México). Una de las explicaciones puede ser que tradicionalmente estos países han estado bajo la influencia de Estados Unidos. Sus relaciones con Europa son bastante diferentes y no tienen una actitud activa y autónoma que permita la cooperación entre pares. Sin embargo, esta no es la única explicación. Un número menor de resultados en los que hay una contribución de la Unión Europea no significa necesariamente que haya un menor interés en las experiencias de la Unión Europea. Según el entrevistado C2, aunque exista este interés,

estos países son conscientes de que no pueden implementar tales políticas por diferentes razones, por ejemplo, por falta de capacidad presupuestaria o porque consideran que las experiencias de la Unión Europea están demasiado alejadas de su propia realidad.

El caso de Costa Rica, con mayor número de resultados a los que ha contribuido la Unión Europea, es una excepción. Según el entrevistado C3, esto se explicaría porque Costa Rica tiene un sistema de bienestar que sigue el modelo occidental, más antiguo y desarrollado que el de otros países centroamericanos (Palmer 1999). Además, Costa Rica estaba en proceso de unirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Por último, según el entrevistado C1, hay otro grupo de países latinoamericanos con poco interés en las experiencias de la Unión Europea ya que, por su orientación política, consideran que tales experiencias no se ajustan a sus necesidades. Estos países son Venezuela y Cuba, los principales impulsores de la alianza bolivariana (ALBA): no tienen ningún resultado a lo que haya contribuido la Unión Europea.

España fue el país que participó en mayor número de proyectos fomentados por EUROsociAL en los que se obtuvieron resultados con contribución de la Unión Europea, seguida de Italia, Francia y Reino Unido. España participó en 77 de un total de los 116 resultados en los que hubo una contribución de la Unión Europea, es decir, en el 60% de los resultados. En muchos casos, dos o más países europeos intercambiaron sus experiencias y por eso, la cantidad total de intervenciones de estos países es mayor que la cantidad de resultados.

Todos los coordinadores entrevistados coincidieron en que el idioma es uno de los motivos que explica la cantidad de intervenciones por parte de España en comparación a otros países europeos. Según el entrevistado C1, el idioma también explica el mayor interés de los países de América Latina por las experiencias de aprendizaje principalmente de España, Italia y Francia. Al entender el idioma, los responsables políticos en América Latina encuentran mucho más fácil acceder a la información sobre políticas sociales en estos países. Por ello, tienden a pedir más información sobre estas experiencias y, como EUROsociAL es un programa con enfoque de demanda, esto explica por qué la participación de España, Italia y Francia es mayor.

En cuanto a la realización de las actividades de apoyo, si bien hablar español no es imprescindible en todas las actividades que promueve el programa, por ejemplo, en los seminarios, es indispensable en otras, especialmente en el asesoramiento de expertos. En el caso de Italia y Francia, las similitudes entre sus idiomas y el español, o la posibilidad de aprenderlos rápidamente, aunque sea a nivel básico, permite una mejor comprensión. Además, estos países, a pesar de no tener un idioma común, tienen intereses culturales y comerciales comunes con América Latina (Fernández y Gudiño 2009). Con respecto a Reino Unido, el hecho de que algunos responsables políticos en América Latina tengan conocimientos de inglés explica su posición como el cuarto país de la Unión Europea con mayor participación.

En segundo lugar, la prevalencia de España, Italia y Francia como países de intercambio también se explica por el hecho de que los coordinadores del programa de EUROsociAL fueran de estos países. Existe una tendencia a fomentar el intercambio de experiencias que los coordinadores y socios operativos conocen mejor, a pesar de que también intentaron fomentar experiencias de otros países.

En tercer lugar, las sociedades mediterráneas han mostrado tradicionalmente un mayor interés por los países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, según el entrevistado C3, en España las relaciones con los países de América Latina son una cuestión de Estado. En opinión del entrevistado C2, el resto de países europeos tienen menos interés en los países de América Latina debido a su desconocimiento de la región. Por tanto, las instituciones de estos países no muestran interés en colaborar con EUROsociAL.

Sin embargo, no todos los países de América Latina estaban interesados en las experiencias de los cuatro países de la Unión Europea mencionados; hay algunas excepciones. Según el entrevistado C3, por ejemplo, Chile, uno de los países que tradicionalmente tiene relaciones con Europa, estaba más interesado en las experiencias de los países nórdicos porque se considera que son los que tienen mayor experiencia en el área de políticas sociales.

Instrumentos

Los instrumentos que fomenta EUROsociAL tienen como objetivo contribuir al diseño, reforma y ejecución de políticas públicas en América Latina que mejoren la cohesión social. La siguiente tabla presenta el tipo de actividades previstas en el marco de EUROsociAL.

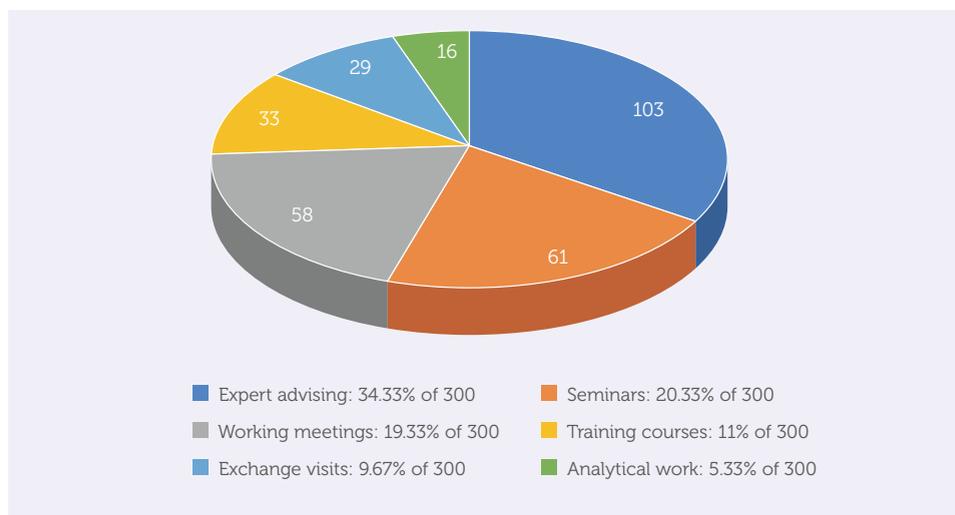
Misiones	Consisten en viajes de campo realizados por miembros de un equipo de expertos. Pueden tener distintos objetivos de diferente naturaleza transversal: programación, coordinación, seguimiento de acciones, resolución de problemas, negociación, evaluación, gestión económica, etc. * Las misiones no se tienen en cuenta para determinar si hay contribución europea en un resultado porque son siempre la primera acción que se realiza para analizar cuáles son las necesidades de los países de América Latina.
-----------------	--

<p>Asesoramiento experto</p>	<p>EUROsociAL moviliza la experiencia pública y privada europea y latinoamericana que asesora a pares en otras instituciones y países para promover cambios o mejoras en el proceso de reforma de las políticas públicas. La asistencia técnica que se ofrece tiene que estar vinculada al resultado esperado y tener un efecto claro en el logro del mismo. Pueden ser a corto o a medio plazo que implicarían el establecimiento de alianzas y asociaciones más estables entre administraciones públicas equivalentes.</p>
<p>Trabajo analítico</p>	<p>Se trata de estudios sobre las realidades socioeconómicas y político-institucionales de América Latina (y Europa), o de un país específico, sobre temas relacionados con el programa, sus líneas de acción o las reformas específicas que apoya. Sus resultados y conclusiones deben contribuir al debate, inspirar acciones y ser relevantes para la cohesión social. El trabajo analítico puede ser de varios tipos: estudios de casos, novedades, libros blancos, análisis económicos, evaluación de riesgos, análisis comparativo (incluida la UE), mejores prácticas, casos de éxito, estudios de políticas, estudios sectoriales y temáticos, análisis de actores, autodiagnósticos, metodologías y manuales..</p>
<p>Conferencias y seminarios</p>	<p>EUROsociAL puede organizar reuniones especializadas destinadas a reflexionar, debatir y discutir sobre los intereses de los países en las diferentes líneas de acción. En estos encuentros (incluidos los virtuales), los participantes comparten estudios relevantes, intercambian experiencias y buenas prácticas y analizan diferentes puntos de vista. Normalmente se invita a expertos externos, académicos o investigadores para enriquecer el debate y presentar propuestas innovadoras. Las reuniones pueden contribuir a un resultado concreto en términos de cambios en una política pública específica, previamente definida (individual o colectivamente); o puede servir para mejorar el conocimiento en determinados temas. Estas reuniones incluyen seminarios y mesas redondas (nacionales, regionales, subregionales, público-privadas, etc.).</p>
<p>Reuniones de trabajo</p>	<p>Se trata de reuniones más pequeñas que los seminarios, en las que participan uno o más países para una sesión de trabajo conjunta sobre un tema específico. A diferencia de los seminarios, suelen ser reuniones especializadas de aprendizaje activo con objetivos muy específicos y en las que se logran avances sustanciales en relación con los resultados esperados de la intervención EUROsociAL a nivel nacional o para un pequeño grupo de países.</p>

Cursos de formación	Son herramientas de aprendizaje diseñadas específicamente para que los funcionarios de una o más instituciones públicas en los países de América Latina mejoren sus conocimientos en una determinada materia y desarrollen habilidades y competencias. Se pueden impartir en sesiones presenciales o virtuales, siempre con el objetivo de ayudar en la ejecución efectiva de reformas en las políticas públicas para mejorar la cohesión social.
Visitas de intercambio	Son estancias cortas (en Europa o en Latinoamérica) de un grupo de funcionarios de un país de América Latina con el propósito de conocer (y reflexionar) sobre una experiencia práctica en un entorno diferente al que trabajan.
Programas de prácticas	<p>Es una estancia de aprendizaje de un funcionario público de un país de América Latina en una institución pública europea o latinoamericana para conocer de primera mano los mecanismos y procesos de ejecución de una política pública. Su principal objetivo es la transmisión interinstitucional de conocimientos prácticos, directos y concretos a través de uno o más funcionarios públicos que actúan como mentores. Estas herramientas no son un fin en sí mismas, sino que se articulan y combinan para crear itinerarios de acompañamiento (acciones) orientados a lograr un resultado de reforma, un cambio concreto en las políticas o instituciones públicas.</p> <p>*Los programas de prácticas no se han tenido en cuenta para determinar si hay una contribución europea porque se han realizado en muy pocos casos y no se ha establecido su influencia en la consecución de los resultados.</p>

Como se muestra en el gráfico 1, en 103 de los 116 resultados que se obtuvieron con contribución de la Unión Europea, se llevó a cabo una (o más) sesiones de asesoramiento de expertos (en 62 ocasiones hubo más de un asesoramiento de expertos y en 41 solo uno).

Gráfico 1: Actividades en los resultados que se obtuvieron con contribución de la Unión Europea



En la gran mayoría de los resultados obtenidos con contribución de la Unión Europea, se llevó a cabo más de una actividad. Es lo que los coordinadores de las áreas de trabajo denominan “itinerario de apoyo”. “Apoyar” significa acompañar a los gobiernos de América Latina de forma sistemática en el proceso de reforma de una política pública, pero sin interferir en el proceso de toma de decisiones. “Itinerario” significa utilizar una combinación de instrumentos. Tanto los coordinadores de áreas de trabajo de EUROsocial como los responsables de poner en práctica los resultados de EUROsocial en los países de América Latina, consideran que la combinación de diferentes instrumentos es la medida más efectiva para contribuir a la ejecución de políticas públicas en América Latina.

El análisis de los resultados demuestra que, hasta el momento, los gobiernos de América Latina se han interesado por las visitas de intercambio, el asesoramiento de expertos y los cursos de formación. Sin embargo, los datos sobre el número de actividades que se han realizado con contribución de la Unión Europea no siempre corroboran esta suposición. Esto es cierto especialmente en lo que respecta a los cursos de formación, ya que esta actividad solo se llevó a cabo con la contribución de la Unión Europea en unos pocos casos. Los datos disponibles muestran que el asesoramiento de expertos y las visitas de intercambio son las actividades que se realizaron con mayor frecuencia, lo que sugiere un alto nivel de interés por parte de los países de América Latina.

En cuanto a las conferencias, seminarios y reuniones de trabajo, ninguno de los entrevistados los mencionó como actividades que hayan despertado un gran interés entre los países de América Latina. En opinión de CS2, uno de los altos funcionarios

de América Latina entrevistado, si bien las conferencias y seminarios permiten a los participantes familiarizarse de forma detallada con las experiencias de la Unión Europea, su aplicación práctica es complicada. Estas actividades se utilizan menos en América Latina (Chiodi 2013).

Para entender si la contribución de la Unión Europea ha influido en la ejecución de planes y reformas en América Latina, es importante evaluar el nivel de cumplimiento de los resultados fomentados por EUROsociAL. Los resultados se clasifican de la siguiente manera: resultados obtenidos, resultados esperados y productos generados. El nivel de cumplimiento de los resultados es clave para evaluar si la contribución de la Unión Europea ha sido útil en el diseño, reforma y ejecución de políticas públicas en América Latina que hayan tenido un beneficio para la cohesión social.

- **Resultado obtenido:** se ha logrado el resultado. Puede consistir en la aprobación de una ley, la presentación de un proyecto de ley para discusión en el Parlamento, una reforma, un nuevo plan o la revisión de una política pública.
- **Resultado esperado:** aunque ha habido un progreso significativo, no puede considerarse que se haya logrado el resultado. Por ejemplo, cuando se ha elaborado un proyecto de ley, pero no se ha presentado al Parlamento.
- **Productos generados:** documentos que se han generado, como directrices o recomendaciones, pero que no han producido un resultado específico.

En relación con los resultados en los que se logró el objetivo que se buscaba, el análisis de las entrevistas muestra que la contribución de la Unión Europea ha sido útil para orientar procesos de reforma y desarrollar políticas públicas, en cuanto a su diseño y el funcionamiento, pero no ha sido determinante ni decisiva ya que, hoy en día, los países de América Latina son, y se consideran a sí mismos, completamente autónomos.

La metodología entre pares utilizada por EUROsociAL ha sido la mayor contribución de la Unión Europea a las políticas sociales de América Latina ya que ha permitido aprender de las experiencias de países de la Unión Europea que habían pasado por procesos de reforma similares. Estos países han podido compartir buenas prácticas con sus compañeros de América Latina, pero también malas prácticas⁴⁰ para evitar los mismos errores en América Latina.

Todos los actores de América Latina entrevistados, que participaron en la realización de los resultados fomentados por EUROsociAL, coinciden en que, sin la intervención del programa, tales resultados no se habrían logrado o, al menos, no en tan poco tiempo.

.....
40 Entendemos por "buenas prácticas" aquellas que han demostrado que funcionan y que han generado resultados positivos en cuanto la puesta en práctica de reformas en el ámbito de las políticas sociales y, por tanto, se recomiendan como modelos. Malas prácticas son aquellas que no han servido para llevar a cabo reformas en el ámbito de las políticas sociales.

Además, en algunos casos, gracias a EUROsociAL se han incluido en la agenda de las instituciones colaboradoras temas en los que se han conseguido resultados. Por ejemplo, según CS2, gracias a EUROsociAL, el tema de los servicios públicos de empleo se incluyó en la agenda del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Costa Rica como una prioridad continua, que no puede verse afectada por los cambios de gobierno.

Otra contribución importante de EUROsociAL ha sido la promoción del interinstitucionalismo. La participación de distintas instituciones con interés en un tema específico, por ejemplo, el Plan Nacional de atención a la primera infancia en Uruguay, ha promovido la interinstitucionalidad y ha facilitado el proceso y el consenso para llevar a cabo reformas.

El contexto del país latinoamericano en concreto es una característica que debe tenerse en cuenta en la evaluación de la incidencia de la contribución de la Unión Europea en los procesos de reforma en América Latina. Sin esto, no es posible ofrecer una buena orientación sobre cómo llevar a cabo reformas en las políticas públicas, ya que este proceso no puede consistir en copiar exactamente la experiencia europea.

Sin embargo como muestran los datos, en muchos casos, la intervención de EUROsociAL con la financiación de algunas actividades no se ha traducido en la consecución efectiva de resultados. Si bien el programa EUROsociAL ha participado en las diferentes fases de la ejecución de una política pública, desde su diseño hasta su evaluación y en la ejecución, en última instancia, el resultado, es decir, la aprobación de la reforma, la modificación de un plan o el diseño o revisión de una política depende exclusivamente del país latinoamericano. Según el entrevistado C2, en algunos casos, aunque a los países latinoamericanos les interesan las experiencias más desarrolladas de la Unión Europea en materia de políticas sociales, no es posible trasladar estos modelos, ni siquiera como referencia. La razón principal es que algunos países de América Latina no cuentan con el presupuesto necesario para plantearse llevar a cabo este tipo de reformas. En este caso, la imposibilidad de lograr resultados no se debe a una falta de interés por parte de los gobiernos de América Latina, sino a la imposibilidad general de transferir un modelo similar al contexto de la región.

En otros casos, según los entrevistados C1 y C2, la falta de resultados se debe a un cambio de gobierno y, por tanto, de prioridades. También puede deberse a una falta de voluntad política. En muchos casos, los países de América Latina se encuentran inmersos en varios procesos de reforma al mismo tiempo, por lo que es necesario priorizar los temas más importantes. Otra razón es la falta de continuidad de los responsables de la gestión de las políticas públicas en América Latina. Esto puede dificultar el logro de resultados, porque si la persona de contacto cambia con frecuencia, incluso aunque haya voluntad política para llevar a cabo la reforma de una política pública, el objetivo inicial se puede diluir.⁴¹ Así lo confirma CS2, quien señaló que, para garantizar la continuidad de la inversión, EUROsociAL debería intentar establecer acuerdos permanentes con los ministerios como instituciones y no solo con el gobierno.

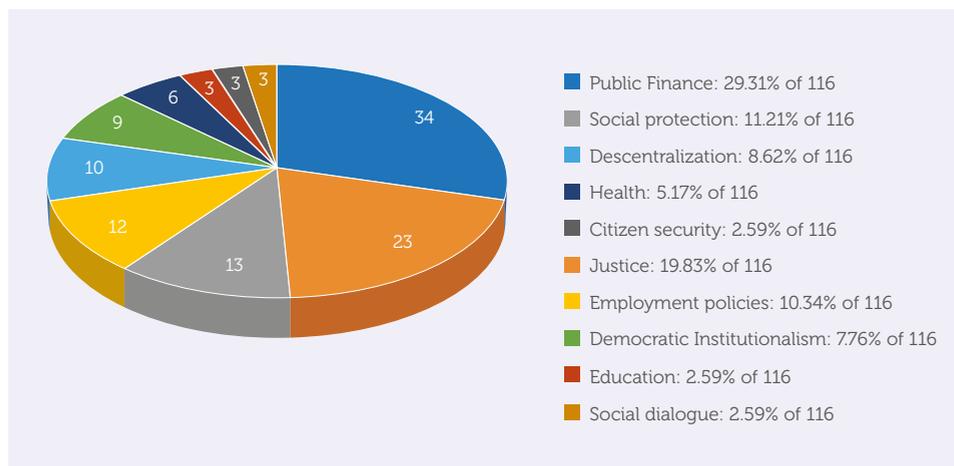
⁴¹ EurosociAL, *Informe Encuentros País. Balance de la segunda fase de EUROsociAL*, 2016.

En conclusión, según los expertos, los resultados de EUROsociAL pueden parecer modestos, pero son las pequeñas cosas la que marcan la diferencia (Hernández 2017).

Análisis temático

En cuanto a las principales áreas y temas en que a los gobiernos de América Latina les interesa una posible contribución de la Unión Europea, de las diez áreas de trabajo en las que se centra EUROsociAL (descentralización, educación, finanzas públicas, empleo, diálogo social, institucionalidad democrática, justicia, seguridad ciudadana, protección social y salud), el área en la que ha habido más resultados con aportación europea ha sido la de finanzas públicas, seguida de justicia, con un total de 34 y 23 resultados, respectivamente. Las áreas de trabajo con menor número de resultados con contribución europea han sido educación, seguridad ciudadana y diálogo social.

Gráfico 2: Resultados con contribución de la Unión Europea por áreas de trabajo.



Los temas específicos tratados en cada una de las áreas de trabajo fueron:

Finanzas públicas⁴²

Esta área de trabajo se centra en el ámbito de la recaudación pública, en particular la gestión tributaria, y hace especial referencia al caso español. En concreto, se tratan

.....
⁴² Las finanzas públicas, en particular la gestión tributaria, son importantes para las políticas públicas ya que pueden servir para lograr objetivos sociales como la reducción de la desigualdad mediante la redistribución de los ingresos.

temas relacionados con el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, pero también la lucha contra el fraude y la persecución de la evasión de impuestos y el fraude fiscal. Un número relativamente alto de resultados están relacionados con consultas tributarias y la prestación de asistencia a los contribuyentes para facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones tributarias. En cuanto al gasto público, aunque los países de América Latina inicialmente se interesaron por las experiencias de la Unión Europea, la forma de elaborar presupuestos en la región es distinta a la europea; en consecuencia, el interés se centró más en las experiencias de otros países de América Latina. Otro tema importante en esta área de trabajo fue la evaluación de políticas públicas.

Uno de los resultados que se logró en esta área de trabajo fue seleccionado para un análisis más detallado con entrevistas a las partes implicadas en América Latina. EUROsociAL trabajó con el Ministerio de Hacienda de Paraguay para lograr el siguiente resultado: “Desarrollo normativo y aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal, con programación presupuestaria a medio plazo”. Antes de 2014, el Presupuesto General de Paraguay constaba de 527 programas presupuestarios y generaba unas 1.200 solicitudes de modificaciones presupuestarias por año, lo que llevaba a retrasos en la prestación de servicios públicos y poca calidad de los mismos. El principal resultado específico que se logró gracias al apoyo de EUROsociAL fue la aprobación del Reglamento N. 1559 de 2014 para el desarrollo de la Ley de Responsabilidad Fiscal (N. 5098/2013). Tras la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2013, Paraguay está obligado a cumplir con una serie de reglas fiscales, como la elaboración de un presupuesto plurianual con un marco fiscal a medio plazo y la evaluación de la eficiencia y el impacto del gasto público. En este caso, los países de transferencia fueron España, Costa Rica, Perú y Uruguay, y las principales actividades que se llevaron a cabo fueron asesoría de expertos, cursos de capacitación, seminarios y reuniones de trabajo. EUROsociAL ofreció asesoría experta en diferentes temas específicos, tales como la elaboración de presupuestos con resultados plurianuales, el rediseño de catálogos de productos o construcción y definición de productos.

Justicia

El interés en esta área de trabajo se centró en la justicia social por la gran similitud entre los modelos judiciales de América Latina y la Unión Europea, al menos con los sistemas de los Estados miembros de Europa continental. Los temas que se trataron fueron el acceso a la justicia y la aproximación de los servicios judiciales a la ciudadanía. En concreto, uno de los principales temas de esta área de trabajo fue la reinserción de las personas presas en el mundo laboral. Algunos de los resultados se centraron en mujeres y jóvenes. En estos casos, el país de la Unión Europea que participó en la mayoría de los resultados fue España, especialmente relevante fue la experiencia del

CIRE en Cataluña.⁴³ Otros países que también participaron en este tipo de proyectos fueron Italia, Portugal y Francia.

Otro de los temas que se trataron en esta área de trabajo fue la atención integral a las mujeres víctimas de violencia de género. En este caso, el modelo de España y su *Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, muchas veces una referencia a nivel europeo, también se tuvo en cuenta en América Latina por su enfoque multidisciplinar.

Dos de los resultados que se lograron en esta área de trabajo fueron seleccionados para un análisis más detallado con entrevistas a las partes interesadas en América Latina. EUROsociAL trabajó con el Ministerio de Justicia de Chile en los resultados denominados *“Aplicación de un protocolo para mejorar los servicios legales que ofrecen las Corporaciones de Asistencia Judicial (Ministerio de Justicia) a las personas mayores y menores en procesos judiciales”* y *“Aplicación de la Ley sobre Trata de Personas (aprobada en 2011) y del plan de acción nacional: aplicación del Protocolo de atención a las víctimas de trata de personas en los Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos”*.

En el caso de los servicios legales que ofrecen las Corporaciones de Asistencia Judicial, los principales resultados específicos que se lograron fueron la aprobación del protocolo para promover el acceso a la justicia de las personas mayores y la aprobación del protocolo para promover el acceso a la justicia de los menores implicados en procesos judiciales de familia. Los países de transferencia fueron España y Francia y las actividades que se realizaron fueron reuniones de trabajo, seminarios, asesoramiento de expertos, cursos de formación y visitas de intercambio.

En el caso de la *Ley sobre Trata de Personas*, los principales resultados concretos que se lograron fueron la aprobación y aplicación del protocolo (y sus vías de aplicación) para víctimas de trata; el diseño y aplicación de un plan de comunicación interna (del Ministerio) sobre el delito de trata de personas y la aprobación de directrices y mecanismos de coordinación y articulación de los servicios prestados por la Corporación de Asistencia Judicial y el Ministerio de Justicia. Los países de transferencia fueron Francia, Argentina y Paraguay y las actividades que se realizaron fueron asesoría de expertos, seminarios, cursos de capacitación y trabajo analítico.

Políticas de empleo

Uno de los temas de mayor interés en los países de América Latina fue la convergencia entre la demanda y la oferta laboral, a través de los sistemas públicos de empleo,

.....
⁴³ CIRE (Centro de Iniciativas para la reinserción) es una empresa pública dependiente del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña que tiene como objetivo dar segundas oportunidades a las personas privadas de libertad, a través de la formación profesional en las prisiones y centros de menores. Para lograr este objetivo se organizan talleres en los centros penitenciarios.

específicamente sus sistemas de información, así como la provisión pública y privada de servicios de empleo.

Las cualificaciones profesionales fue otro tema de interés, en particular, la aplicación de sistemas nacionales de cualificaciones profesionales, con especial atención a la experiencia de Reino Unido. Además, los países de América Latina también estaban interesados en las experiencias europeas en temas relativos a la promoción del empleo para grupos vulnerables, en particular las mujeres y los jóvenes. En estos casos, se tuvieron en cuenta las experiencias de Francia e Italia.

Uno de los resultados que se logró en esta área fue seleccionado para un análisis más detallado con entrevistas a las partes implicadas en América Latina. EUROsociAL trabajó con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Costa Rica en el resultado denominado *“Rediseño del Programa Empléate, con un componente de competencias sociales y la reforma del sistema de gestión del programa”*. Los países de transferencia fueron Francia, Italia y Argentina, y las actividades que se llevaron a cabo fueron principalmente de asesoría de expertos. EUROsociAL contribuyó al logro de seis resultados específicos: catalogación de las competencias sociales necesarias en el sector empresarial, aprobación de la metodología para la integración y aplicación del programa *Empléate* relativo a la adquisición de competencias sociales, aprobación del nuevo manual de gestión de *Empléate*, aprobación de los procesos operativos de la nueva plataforma de gestión del programa *Empléate*, integración del componente *“intermediación e inclusión laboral”* en el modelo de servicios del programa, aplicación de la herramienta informática y diseño de material didáctico para el aprendizaje a distancia. Este resultado se relaciona con otros que EUROsociAL fomentó con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Costa Rica, lo que supone un punto de partida para un programa más amplio sobre un nuevo modelo de servicios públicos en materia de empleo.

Protección social

Los principales temas sobre los que se trabajó en esta área están relacionados con los grupos más vulnerables, en particular la protección y atención a la primera infancia y a las personas sin hogar. Otro tema relevante fue la inclusión de personas con discapacidad mental, así como la atención a las personas mayores teniendo en cuenta las experiencias del norte de Europa.

Uno de los resultados que se logró en esta área de trabajo fue seleccionado para un análisis en profundidad con entrevistas a las partes interesadas de América Latina. EUROsociAL trabajó con el secretario nacional de la División de Atención del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de Uruguay en el resultado denominado *“Aprobación del Plan Nacional de atención a la primera infancia (Sistema Nacional de atención)”*. El principal resultado fue la aprobación de la ley del *Plan Nacional de Atención a la Primera Infancia para el período 2016-2020*. Los países de transferencia fueron Francia y Bélgica

y las actividades que se llevaron a cabo fueron asesoramiento de expertos, visitas de intercambio, seminarios y reuniones de trabajo.

Institucionalidad democrática

El tema principal en esta área de trabajo ha sido la lucha contra la corrupción, especialmente con referencia a los modelos de Europa Central y Reino Unido.

Aparte de la lucha contra la corrupción, otros temas que se trabajaron fueron las políticas de transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales. Respecto a esto último, hubo mucho interés por la experiencia española, que ha sido y es una referencia para los países latinoamericanos y europeos.

Seguridad ciudadana

La atención en esta área de trabajo se centra en las políticas de prevención, particularmente en lo que respecta a la delincuencia juvenil, porque estas políticas son muy recientes en América Latina, una región que tradicionalmente ha dado prioridad a las políticas represivas. A modo de comparación, en Europa se empezaron a desarrollar políticas de prevención hace 20 o 25 años. En este ámbito, no había modelos de referencia europeos. Normalmente, los resultados en este tipo de políticas se producen a medio y largo plazo y se necesitan que pasen muchos años para poder evaluar su impacto, evaluación que todavía no se ha podido realizar. Ésta puede ser una de las razones que explique los pocos resultados que se lograron en esta área de trabajo.

Diálogo social

En esta área de trabajo hubo muy pocos resultados. Uno de los responsables de esta área de trabajo explica las razones: al inicio de la segunda fase de EUROsociAL, en América Latina había mucho interés por la experiencia de los consejos económicos y sociales europeos, por lo que EUROsociAL movilizó a muchos de ellos. Sin embargo, posteriormente este interés disminuyó. Entre otras razones, esto se debe a que los problemas de estructura social, económica e institucional son muy diferentes en América Latina. Los sindicatos en América Latina tienen una menor representación que en la Unión Europea, e incluso dentro de la Unión Europea, su capacidad de representación también varía. Según el entrevistado C1, el hecho de que el modelo de diálogo social en Europa ha cambiado mucho con el tiempo es otro motivo que explica la disminución del interés por la experiencia europea. Con la crisis económica de 2008 perdió mucha credibilidad, especialmente en los países mediterráneos.

4.3.2. SOCIEUX

SOCIEUX, el “Mecanismo de expertos de la Unión Europea en materia de protección social”, es un programa de asistencia técnica de la Unión Europea financiado por el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo. Como en el caso de EUROsocial, su fundamento jurídico es el capítulo sobre cooperación al desarrollo del TFUE.

SOCIEUX +, la segunda fase del programa, se adoptó con la Decisión de Ejecución de la Comisión de 27 de noviembre de 2015 sobre el Programa de Acción Anual 2015 Parte III para el tema “Desarrollo humano” del programa “Bienes públicos y retos mundiales”, que se financia con cargo al presupuesto general de la Unión Europea.⁴⁴ La contribución máxima de la Unión Europea para la ejecución de este programa se fijó en 36 millones de euros y se financió con cargo a la línea presupuestaria 21 02 07 03 del presupuesto general de la Unión Europea para 2015 (decisión de ejecución). En el caso de SOCIEUX +, el coste total presupuestado fue de 9 millones de euros. La contribución presupuestaria de la Unión Europea fue de 7,2 millones de euros. Los posibles beneficiarios de las subvenciones tenían que cofinanciarlas con un importe indicativo de 1,8 millones de euros.⁴⁵

Patrones de participación

Durante la primera fase de SOCIEUX se recibieron y procesaron 67 solicitudes de 33 países. Casi la mitad de las solicitudes (46,3%) las presentaron países africanos. Gabón, Costa de Marfil y Togo representaron casi la mitad de las solicitudes africanas. América Latina presentó 15 solicitudes que representan el 22,4% del total, y Colombia y México presentaron casi las tres cuartas partes de estas: un total de 11 solicitudes. Hubo tres solicitudes del Caribe que representaron el 4.5% de todas las solicitudes. Si bien el número de solicitudes que se recibieron de América Latina y el Caribe durante la primera fase de SOCIEUX no es muy alto (solo 18 de un total de 67), según el entrevistado C4, desde el inicio de la segunda fase de SOCIEUX (SOCIEUX +) en 2017, el número de solicitudes provenientes de la región ha aumentado sustancialmente.

44 European Commission (2015): Decision on the Annual Action Programme 2015. Action Fiche “SOCIEUX Programme”-c2015-8571

45 European Commission (2015): Decision on the Annual Action Programme 2015. Action Fiche “SOCIEUX Programme”-c2015-8571

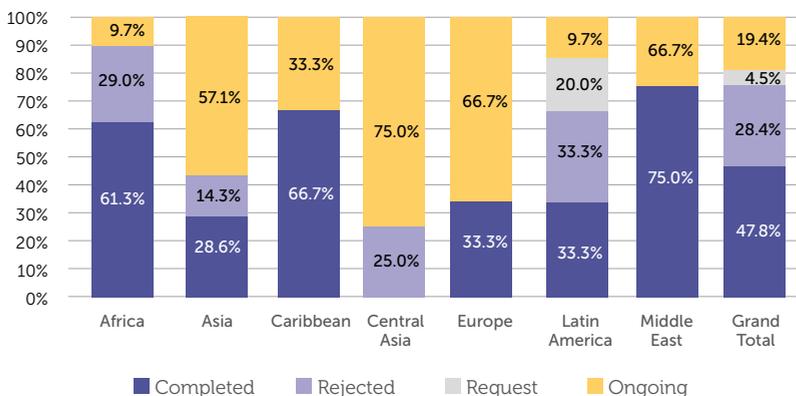
Gráfico 3: Desglose por región y país de las 67 solicitudes recibidas (% del total de solicitudes).



Fuente: SOCIEUX (2017), Informe final. Documento adaptado

Las solicitudes recibidas se clasifican como completadas, rechazadas, pendientes o en curso. 45 solicitudes recibidas por SOCIEUX de total de 67 se tradujeron en 38 acciones en 24 países. De las acciones realizadas, se completaron el 63,2%. Las 22 solicitudes restantes aún están en curso como parte del programa SOCIEUX +.

Gráfico 4: Desglose de las 67 solicitudes recibidas por región y estado de realización.



Fuente: SOCIEUX (2017), Informe final. Documento adaptado.

De las 15 solicitudes recibidas de América Latina no todas se aceptaron. Según los datos en el informe final de SOCIEUX de mayo de 2017, 5 se rechazaron, 5 se completaron, 3 estaban pendientes y 2 están en curso. Las acciones realizadas en América Latina representan el 18,4% de un total de 38 acciones aceptadas y realizadas por SOCIEUX.

En cuanto al Caribe, se aceptaron 2 de las 3 solicitudes recibidas. Esto representa el 7,9% del total de 38 acciones aceptadas.

Sin embargo, según los datos facilitados por el personal de SOCIEUX, en septiembre de 2017 hubo cambios con respecto a la situación de las solicitudes de América Latina. En septiembre de 2017, una de las solicitudes que estaba en curso cuando se publicó el informe de mayo de 2017 ya se había completado y las 3 solicitudes pendientes estaban en curso. Así pues, en septiembre de 2017 la situación era la siguiente: de un total de 15 solicitudes recibidas, 6 se habían completado, 5 se habían rechazado y 4 estaban en curso. Estos son los datos que se han utilizado para los siguientes pasos de la investigación.

Gráfico 5: Desglose de 38 acciones por región y país (% del total de acciones).



Fuente: SOCIEUX (2017), Informe final. Documento adaptado.

SOCIEUX ha realizado menos acciones en América Latina y el Caribe que EUROsocial II (116 acciones EUROsocial II frente a las 7 de SOCIEUX, 5 en América Latina y 2 en el Caribe). Esto es normal puesto que EUROsocial II es un programa que se centra exclusivamente en América Latina mientras que SOCIEUX tiene alcance global. Sin embargo, por esta razón SOCIEUX es menos relevante que EUROsocial II para determinar qué interés tienen los países de América Latina y el Caribe en la política social de la Unión Europea.

Todos los actores de América Latina a los que se entrevistaron, y que habían participado en la ejecución de las acciones fomentadas por SOCIEUX, explicaron que solicitaron asistencia técnica a SOCIEUX porque organizaciones (internacionales) (por ejemplo, la Organización Internacional de Seguridad Social) o las Agencias Presidenciales para la Cooperación Internacional de cada país de América Latina y el Caribe les había enviado información sobre el programa. Según esto, y como se desprende de las entrevistas realizadas, se puede concluir que las instituciones de América Latina no están

bien informadas con respecto a los mecanismos a su disposición para recibir ayudas de la Unión Europea. Solo tras haber recibido información sobre SOCIEUX decidieron enviar la solicitud. Según el entrevistado CS8, cuando los países de América Latina se pusieron en contacto con SOCIEUX para recibir asistencia, no estaban interesados en el apoyo de un país en concreto. Sin embargo, cuando sus propuestas de ayuda de la Unión Europea se aceptaron, lo recibieron de forma muy positiva. Además, según la entrevistada CS6, los países de América Latina no solo buscaban el apoyo de expertos de la Unión Europea, sino también de otros países, porque entendían que SOCIEUX no solo podía movilizar a expertos de la Unión Europea sino también a los de otras nacionalidades. Esto muestra que los países de América Latina están interesados en recibir apoyo independientemente de su procedencia y no necesariamente de la Unión Europea.

Las 5 acciones que se realizaron en América Latina se llevaron a cabo en 3 países (2 en México, 2 en Colombia y 1 en Perú). Las 2 acciones en el Caribe se llevaron a cabo en Barbados y Jamaica. Según el entrevistado C4, ciertos países, como México, ya tienen una experiencia técnica considerable y lo que necesitan es el apoyo de pares externos para defender su agenda política ante los responsables políticos.

Teniendo en cuenta las solicitudes que fueron rechazadas o que aún están en curso, la situación es la siguiente: 3 de las 5 solicitudes rechazadas por SOCIEUX fueron de Colombia, una de Honduras y una de Perú. Las 4 solicitudes en curso son de México. En términos generales, las solicitudes se podían rechazar por diferentes razones. Muy pocas se rechazaron por no estar dentro del marco de trabajo de SOCIEUX. Algunas se rechazaron porque sus objetivos y resultados esperados no eran factibles. La mayoría de las veces, las solicitudes se rechazaron debido a cambios en el país o en las instituciones solicitantes en el período comprendido entre la presentación de la solicitud y el final (o durante) de la formulación de una acción.

En cuanto a las solicitudes en curso y pendientes en SOCIEUX +, en septiembre de 2017 estas provenían de Colombia (6), Perú (14), México (3), Saint Kitts y Nevis (1) y Santa Lucía (1).

Los datos muestran que México, Colombia y Perú fueron los principales solicitantes a SOCIEUX. Una de las razones podría ser que las instituciones de estos países están mejor informadas sobre las posibilidades de solicitar ayuda a la Unión Europea. Durante la primera fase de SOCIEUX solo hubo una solicitud de otro país, Honduras, pero esa solicitud se rechazó.

Los expertos de la Unión Europea que participaron en las 5 acciones que se completaron en América Latina procedían de España (6), Francia (1) y Alemania (2). Además, también participó un experto del Caribe en acciones en América Latina. En el caso del Caribe, 2 expertos eran de Países Bajos, uno de Reino Unido y uno de Croacia. La situación en el Caribe es, por tanto, bastante diferente a la de América Latina. En las acciones en el

Caribe solo participó un experto procedente de España, mientras que hubo 4 expertos de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Independientemente de la nacionalidad de los expertos que participaron en las acciones fomentadas por SOCIEUX en América Latina, los entrevistados indicaron que los Estados miembros de la Unión Europea que les interesan como referencia a la hora de proponer reformas en el ámbito de las políticas sociales son principalmente Alemania, Suiza, Francia y Suecia. La entrevistada CS6 señaló que no existe un solo modelo social de la Unión Europea y, por ello, a las instituciones de América Latina les interesan las experiencias propias de los países mencionados. Según la entrevistada CS5, España también es un modelo de referencia para determinados aspectos, en especial los programas de acceso al trabajo e inclusión social de personas con discapacidad. A pesar de todo, la realidad es que, en la gran mayoría de los casos, los expertos procedían de España. El idioma puede ser una de las razones que explique esta situación, ya que uno de los requisitos para participar como experto era el conocimiento del español. Según la entrevistada CS6, en otros temas, como la pobreza, se utilizan como referencia otros países de América Latina, porque se encuentran en un proceso de desarrollo más parecido.

Instrumentos

Durante la primera fase de SOCIEUX se fomentaron las siguientes actividades:

Asesoramiento de expertos (apoyo, evaluación, asesoramiento técnico)	I I I I I I I I
Talleres	I I I I
Eventos	I
Estudios	I I
Formación de formadores	I I I I I

Cada acción utiliza una terminología diferente, lo que dificulta la clasificación de las distintas actividades fomentadas por SOCIEUX que podrían estar incluidas en dos o más categorías.

La actividad que se realizó con más frecuencia fue el asesoramiento de expertos (apoyo, evaluación, asesoramiento técnico), seguida de la formación de formadores y los talleres (organización de mesas redondas). Todos los entrevistados coincidieron en que las actividades presenciales son las más importantes, ya que contribuyen a una mayor conciencia y compromiso de las instituciones participantes de América Latina.

Según los entrevistados, para lograr buenos resultados no existe un único mecanismo ideal, sino que lo importante es la combinación de todas las actividades fomentadas por

SOCIEUX. Lo importante es, primero definir el objetivo y, a continuación, seleccionar el instrumento o grupo de instrumentos más adecuados para lograrlo.

En opinión de los entrevistados, las actividades más importantes son las mesas redondas o técnicas con la participación de diferentes actores y entidades, en las que es posible establecer una comunicación bidireccional. Estas actividades facilitan el diálogo entre los expertos y los participantes.

Según la entrevistada CS6, la formación de formadores que realizaron los expertos de la Unión Europea durante su estancia en los países de América Latina también es muy importante. Sin embargo, la duración de las misiones (máximo 10 días) es a veces demasiado corta. Además, la entrevistada también señaló que hubiera sido interesante mantener el contacto con los expertos, una vez finalizada la misión.

Análisis temático

La contribución de la Unión Europea que promueve el programa SOCIEUX puede influir de diferentes formas en la ejecución de políticas públicas en América Latina y el Caribe.

Según la entrevistada CS5, gracias a SOCIEUX, los actores de América Latina y el Caribe pueden adquirir conocimientos sobre experiencias de la Unión Europea que se pueden aplicar en la ejecución de políticas públicas en la región. En opinión del entrevistado CS7, SOCIEUX también ayuda a entender cuál es la mejor forma de asimilar y adaptar las experiencias de la Unión Europea en América Latina y el Caribe.

En concreto, según el entrevistado CS7, una de las mayores contribuciones de SOCIEUX a las políticas públicas en América Latina y el Caribe es reunir a todas las instituciones a cargo de los temas relativos a la seguridad social y ayudar a que las instituciones locales sean más conscientes de la importancia de los temas que se tratan en el programa.

En opinión del entrevistado CS8, como el asesoramiento sobre pasos a seguir normalmente proviene de la Unión Europea, que goza de mucho respeto, es más fácil y eficaz concienciar a los actores relevantes en materia de seguridad social. Gracias a la intervención de SOCIEUX, como resultado de las acciones realizadas también se han identificado nuevos objetivos. Por tanto, en cierto sentido, los objetivos iniciales que llevaron a una institución latinoamericana a solicitar el apoyo del programa no solo se lograron, sino que también se fortalecieron y multiplicaron. Por último, gracias al apoyo de la Unión Europea fue posible un logro histórico en México: la creación de una organización estatal de instituciones de seguridad social.

La entrevistada CS6 señala que la participación conjunta de expertos de la Unión Europea y América Latina y el Caribe enriquece, es interesante y facilita la aplicación de políticas públicas en América Latina y el Caribe. Según el entrevistado CS7, esto se debe a que los países de América Latina y el Caribe tienen un nivel de desarrollo y un

contexto socioeconómico parecido, por lo que abordar los mismos problemas de forma conjunta puede ser una oportunidad.

Sin embargo, el principal problema es la transferencia de experiencias de la Unión Europea a los países de América Latina. El principal problema gira en torno al contexto interno de los países de América Latina. En el caso presentado por el entrevistado CS8, hay elementos de la experiencia de la Unión Europea, por ejemplo, en materia de pensiones, que no se pueden transferir a México por que la legislación mexicana no lo permite. En otro ejemplo presentado por el entrevistado CS7 sobre Perú, el principal problema era la falta de una institución que centralizara todos los temas relacionados con la seguridad social. En este caso, a pesar de que las partes interesadas de América Latina reconocieron que las experiencias de la Unión Europea presentadas por los expertos europeos eran muy interesantes, el entrevistado CS7 señaló que era difícil coordinar todas las instituciones peruanas para poner en marcha las experiencias de la Unión Europea.

Resumen

Las áreas de intervención de SOCIEUX incluyen todas las dimensiones relativas a la protección social, el empleo y el mercado laboral:

- **Seguridad social:** pensiones contributivas, salud, accidentes, protección por desempleo;
- **Prestaciones sociales:** programas de transferencia de efectivos y de subsidios, planes de garantía de ingresos, prestaciones de vejez, subsidios por hijos e invalidez, obras públicas, servicios sociales;
- **Política y legislación laboral:** políticas activas del mercado laboral, sistemas de información, trabajo digno, trabajadores, economía informal, condiciones de trabajo, relaciones laborales, normas laborales, diálogo social;
- **Políticas de empleo:** seguridad y servicios, educación y formación profesionales y desarrollo de competencias

Para analizar cuáles fueron las principales áreas y temas en que los países de América Latina y el Caribe tenían interés en una contribución por parte de la Unión Europea, se tuvieron en cuenta todas las solicitudes recibidas por SOCIEUX y SOCIEUX+ hasta septiembre de 2017, con independencia de su estado.

- **Seguridad social:** los temas que despertaron mayor interés en esta área son los relacionados con la coordinación de los diferentes mecanismos de seguridad social en los países de América Latina. Otros temas que también despertaron gran interés son los relacionados con la seguridad y salud de los trabajadores, destacando la sensibilización de los interesados en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo; la creación de servicios sociales para trabajadores estatales; la protección social en la economía informal y la creación de un seguro social de salud.

El caso más relevante es el de México, donde SOCIEUX trabajó con el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG) en una acción denominada “Apoyo a pensiones contributivas (cobertura, inversión y administración)” y contribuyó a la creación de la Organización Nacional de Instituciones Estatales de Seguridad Social, para facilitar la gestión de las pensiones.

En Perú, SOCIEUX también apoyó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con una acción denominada “Apoyo al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo en la celebración y redacción de convenios de seguridad social para trabajadores migrantes”.

Prestaciones sociales: las acciones impulsadas en América Latina estaban dirigidas principalmente a la protección de grupos vulnerables, en especial personas con discapacidad, personas en situación de pobreza extrema, población indígena, niños y niñas y adolescentes.

En Colombia, SOCIEUX trabajó con la Secretaría de Salud del Gobierno Provincial de Cundinamarca en una acción denominada “Apoyo en la elaboración de una política sobre discapacidad para la región de Cundinamarca (Colombia)” y con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE) en una acción denominada “Desarrollo de capacidades para la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema”.

- **Política y legislación laboral:** uno de los temas en los que los gobiernos de América Latina tenían más interés en la contribución de la Unión Europea era en la obtención de información sobre el funcionamiento del mercado laboral, así como su evaluación y gestión para su uso en la ejecución de políticas públicas. Desde el punto de vista de las políticas públicas, había interés en las experiencias innovadoras que se están desarrollando en Europa en el ámbito de los empleos verdes, la inclusión de la mujer en el mercado laboral y en materia de teletrabajo.
- **Políticas de empleo:** en este ámbito, uno de los temas más importantes fue la promoción de políticas en el ámbito de la formación profesional, la formación en el trabajo y los sistemas de educación dual. Además, otros temas relevantes fueron las políticas que tienen como objetivo promover el empleo de los grupos vulnerables, entre otros, las personas con discapacidad.

Según la entrevistada CS4, las solicitudes que recibió SOCIEUX en materia de protección social fueron muy variadas y sería difícil encontrar dos solicitudes parecidas en América Latina y el Caribe. Ciertos temas, como la gestión de la información, son relevantes para muchos países, pero en estos casos, no se considera que la asistencia técnica tenga que venir necesariamente de la Unión Europea. Los sistemas de pensiones eran otro tema importante para los socios en América Latina y el Caribe.

4.4. Conclusiones

Tras analizar las acciones fomentadas por los programas de cooperación EUROsociAL y SOCIEUX, la principal conclusión es que, en general, a los responsables de políticas sociales de América Latina y el Caribe les interesa el “modelo social de la Unión Europea”. Sin embargo, deben hacerse algunas aclaraciones:

- A pesar de que existe interés, este ha disminuido en los últimos diez años, especialmente debido a la crisis económica en muchos países europeos. Por ello, los países de América Latina y el Caribe también están interesados en recibir asistencia de cooperación de otras regiones, por ejemplo, Asia, y en especial, China. En algunos casos, son las instituciones que implementan los programas las que “fomentan” el interés de América Latina y el Caribe en las experiencias de la Unión Europea.
- A los países de América Latina y el Caribe les interesa cada vez más la cooperación intrarregional con otros países de la región y, en general, una cooperación más selectiva, según sus necesidades en cada caso, sin ninguna preferencia por un modelo concreto. La Unión Europea en general, o sus Estados miembros, cada vez se consideran menos como un modelo de referencia y los intereses de los países de la región latinoamericana y caribeña tienen un alcance geográfico más amplio.
- A pesar de todo, la cooperación de la Unión Europea sigue siendo muy importante por su experiencia firme, amplia y de larga duración en materia de reformas en el ámbito del bienestar social. Según muchos de los expertos consultados, también se reconoce que la cooperación de la Unión Europea tiene en cuenta las prioridades de los países receptores y no intenta imponer únicamente sus propias prioridades. Es más, la cooperación de la Unión Europea se basa en gran medida en el intercambio entre pares.
- A los países de América Latina y el Caribe les interesa más el asesoramiento de expertos, las visitas de intercambio y el trabajo analítico de la Unión Europea que el apoyo presupuestario. Dado que un gran número de países de América Latina y el Caribe son países de renta media, están en situaciones similares a los de la Unión Europea. Como tal, tienen interés en intercambios con la Unión Europea. La cooperación con la Unión Europea significa que pueden aprender sobre las mejores prácticas que existen en la Unión Europea y recibir apoyo técnico que les ayude en sus propios procesos de diseño, reforma y ejecución políticas públicas en el ámbito del bienestar social.
- Las experiencias de la Unión Europea no se pueden trasladar directamente a los países de América Latina y el Caribe. Es necesario adaptarlas al contexto de la región, ya que existen importantes diferencias entre ambas regiones, y “copiar” directamente las experiencias de la Unión Europea en los países de América Latina y el Caribe no es el enfoque apropiado.
- La cooperación de la Unión Europea en América Latina y el Caribe, especialmente a través del programa EUROsociAL, también promueve la cooperación Sur-Sur. En algunos casos, en sus actividades solo participaron expertos de países de América Latina y el Caribe y no había expertos de la Unión Europea. En esos casos,

la Unión Europea facilita la cooperación Sur-Sur sin necesariamente transferir directamente sus propias experiencias.

EUROSociAL y SOCIEUX están financiados por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo. En el caso de EUROsociAL, la cofinanciación por parte de las instituciones encargadas de la ejecución del programa solo fue necesaria en la primera fase y, en el caso de SOCIEUX, solo en la segunda fase. Las otras fases se financiaron íntegramente con el presupuesto de la Unión Europea y, por otro lado, los documentos de estrategia regional que prepara de forma unilateral la Unión Europea sirven de base para la implementación de EUROsociAL y SOCIEUX.

En cuanto a instrumentos y áreas de trabajo, la siguiente tabla ofrece un resumen comparativo:

Tabla 2: Instrumentos y principales áreas de trabajo de los programas de cooperación UE-ALC.

	EUROSociAL	SOCIEUX
Instrumentos	Asesoramiento de expertos, visitas de intercambio, cursos de formación, reuniones de trabajo, seminarios, trabajo analítico	Asesoramiento de expertos (apoyo, evaluación, asesoramiento técnico), talleres, eventos, estudios, formación de formadores
Áreas de trabajo	Finanzas Públicas, protección social, descentralización, salud, seguridad ciudadana, justicia, políticas de empleo, institucionalidad democrática, educación, diálogo social	Seguridad social, asistencia social, política y legislación laboral, políticas de empleo

Del análisis de los resultados y acciones promovidas por los programas de cooperación de la Unión Europea en América Latina y el Caribe se desprende que EUROsociAL es el programa que ha impulsado un mayor número de resultados en los que ha habido una contribución de la Unión Europea, en concreto, 116 resultados con contribución de la Unión Europea comparado con los 7 de SOCIEUX. Como ya se señaló, esto se debe a la naturaleza de EUROsociAL, que se centra específicamente en la cohesión social en América Latina y el Caribe, mientras que SOCIEUX trabaja a nivel mundial.

Un instrumento común que utilizan ambos programas es el asesoramiento de expertos. Como ya se ha dicho, este es el instrumento más apreciado por los países de América Latina y el Caribe. Además, EUROsociAL promueve con frecuencia visitas de intercambio, una actividad también muy apreciada, y que no existe en SOCIEUX.

A través de los diferentes programas de cooperación que se han analizado en este capítulo del informe, la Unión Europea ofrece apoyo a los países de América Latina y el Caribe en una gran variedad de áreas temáticas que abarcan casi todos los aspectos

relacionados con la política social. El análisis muestra que el interés de América Latina y el Caribe en la Unión Europea es bastante difuso y no se puede detectar una tendencia clara con respecto a un tema de política específico que sea de interés para todos los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, del análisis de las acciones impulsadas por los diferentes programas se pueden identificar algunas áreas en las que es posible establecer que el interés de los responsables de las políticas sociales de América Latina y el Caribe en la Unión Europea es mayor:

- **Justicia:** es una de las áreas de trabajo del programa EUROsociAL. Probablemente esto se deba a que ambas regiones tienen una concepción parecida de la idea de justicia social.
- **Políticas de empleo:** también es una de las áreas de trabajo del programa EUROsociAL y una de las principales áreas de intervención de SOCIEUX. En concreto, se puede deducir que los responsables políticos en el ámbito de las políticas sociales en América Latina y el Caribe tienen especialmente interés en desarrollar las áreas relativas a las calificaciones profesionales, la educación y formación profesional y el empleo juvenil.
- **Protección social:** es el tema principal de SOCIEUX y una de las principales áreas de trabajo de EUROsociAL. A América Latina y el Caribe le interesa mucho la protección de grupos vulnerables, especialmente mediante la reducción de la pobreza y la atención a niños, niñas y adultos mayores.

En un contexto global que, en los últimos veinte años, ha cambiado y sigue cambiando mucho, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe pueden y deben revitalizarse. En vista del estudio realizado sobre los mecanismos tradicionales de cooperación, EUROsociAL y SOCIEUX, se puede concluir que es necesario actualizar completamente el discurso sobre desarrollo y políticas sociales a nivel birregional. El enfoque esencial de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el ámbito social se basa en dos presunciones tácitas: la Unión Europea y sus Estados miembros han resuelto sus problemas de desarrollo, mientras que los países de América Latina y el Caribe no; y, en términos de políticas sociales, el modelo europeo de estado de bienestar (o sus diferentes modelos) ha dado soluciones satisfactorias a los principales problemas, que se pueden ofrecer como modelo, o transferir, a los países de América Latina y el Caribe.

Es posible que estas presunciones fueran válidas en el pasado, pero no se pueden mantener en la actualidad.

En primer lugar, todos los procesos que han tenido lugar en las dos últimas décadas en las dos regiones (ampliación de la Unión Europea a países del centro y este; crecimiento económico en algunos países de América Latina y el Caribe, efectos profundos y persistentes de la crisis económica, en particular en la Unión Europea) contradicen ambas presunciones.

En segundo lugar, a nivel mundial, se ha desarrollado un nuevo enfoque de desarrollo. La lógica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no es la de misma que la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio previos.

La oportuna publicación en septiembre / octubre de 2018 del informe “Desafíos emergentes y paradigmas cambiantes. Nuevas perspectivas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo” ofrece la oportunidad y crea la necesidad de un cambio de discurso. El informe es el esfuerzo conjunto de una organización internacional (OCDE) cuyo liderazgo en las áreas de desarrollo y políticas sociales siempre ha sido reconocido por la Unión Europea y sus Estados miembros, una organización multilateral y regional como es la CEPAL, y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO), responsable de la mayoría de los programas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el ámbito social. Tiene, por lo tanto, suficiente legitimidad para convertirse en la base del necesario cambio de enfoque: el desarrollo y la reforma de las políticas sociales son, y deben considerarse, un desafío común UE-ALC y no temas que afectan solo a los países de América Latina y el Caribe y que “deben enseñar” los Estados miembros de la Unión Europea.

4.5. Referencias

- Alacqua, M. (2011).** *La cohesión social en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina*, Cuadernos de Política Exterior Argentina, 103. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Cas Granje, A. (2009).** *Balance y perspectivas de la cooperación UE-AL para la Cohesión Social*, en *La lucha contra la exclusión social en América Latina: una mirada desde Europa*, Carrillo Flórez, F. (coord.), Bolivia, Editor Plural.
- Cerritelli, W. E. and García, A. M (2010).** *Evaluación final del programa EUROSociAL I*. Informe Final. Comisión Europea HTSPE
- Chiodi, F. M. (2013).** *Cooperación europea en apoyo a las políticas públicas para la cohesión social en América Latina: aciertos, dificultades, perspectivas*, *Investigación & Desarrollo*, n. 1, Editorial Universidad del Norte.
- Consani, N., Sepúlveda, A., Zeraoui, Z. (2008).** *Las Relaciones Internacionales de América Latina*. Transitando los indicios del siglo XXI, RIL Editores.
- EUROSociAL (2016).** *El programa EUROSociAL. Lecciones aprendidas en la FIIAPP*. Segunda fase (2011-2015). Study n. 23.
- EUROSociAL (2016).** *¿Qué interesa a América Latina de Europa? Algunas políticas públicas compartidas en EUROSociAL*, Study n. 22.
- EUROSociAL (2016).** *Conociendo EUROSociAL II*
- EUROSociAL (2015).** *Aportes Europeos en EUROSociAL*. Informe sobre las principales experiencias y aportes europeos movilizados a través del Programa
- EUROSociAL (2010).** *Documentando buenas prácticas*.
- Fernández Poyato, A., Gudiño, F. (2009).** *Reflexiones sobre el diseño, el funcionamiento y los resultados del programa EUROSociAL*, en *La lucha contra la exclusión social en América Latina: una mirada desde Europa*, Carrillo Flórez, F. (coord), Bolivia, Editor Plural.
- Freres, C., Sanahuja, J.A. (2005).** *Study on Relations between the European Union and Latin America. New Strategies and Perspectives*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.
- Gudiño, F. (2008).** *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*, Oficina de Coordinación de EUROSociAL.
- Hernández, B. (2017).** *El modelo europeo de Cohesión Social: intercambio de experiencias y aprendizajes a partir del programa EUROSociAL*, en *Aprendizajes Políticos entre la Unión Europea y América Latina*, Gordín, J., Hernández B. (coord). Santiago de Chile: Editorial RIL.
- Larrea, C., Martínez, M. (2012).** *Contribuciones antropológicas al estudio del desarrollo*. Barcelona, Editorial UOC.
- Menéndez Viejo, L. (2010).** *Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina*, documento de trabajo n. 15, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid.
- Morazán, P., Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2011).** *Una nueva política para el desarrollo de la Unión*

Europea con América Latina, Bruselas: Parlamento Europeo, Dirección General de Política Exterior.

- Palmer, S. (1999).** *“Adiós laissez-faire: la política social en Costa Rica (1880-1940)*, Revista de Historia de América.
- Pedreschi Aluisi, A. (2015).** *Educação e cooperação na EUROsociAL*. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”.
- Sánchez Parga, J. (2007).** *¿Qué cooperación internacional para qué desarrollo? Un paradigma neocolonial*, *Universitas*, n. 5.
- SOCIEUX (2017).** *Final Report. Redacted Draft*.
- Tassara, C., Prandi, S. (2016).** *Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa EUROsociAL en Colombia*, Revista Opera, n. 18.
- Tassara, C., Zuluaga, Y. (2013).** *Cooperación Euro-latinoamericana en la educación. Lecciones aprendidas en el Programa EUROsociAL en Colombia*, Investigación & Desarrollo, n. 1.
- Tassara, C. (2013).** *Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento?*, en Cooperación internacional, desarrollo y crisis mundial: análisis y perspectivas, Agudelo Taborda, J. (ed.), Cartagena, Colombia: Editorial Bonaventuriana y Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).
- Tassara, C. (2010).** *Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones*, en Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación, Editorial Universidad del Norte.

4.6. Anexos

Anexo 1: Guía de entrevistas a los coordinadores de EUROsocial

La Unión Europea y América Latina y el Caribe mantienen relaciones privilegiadas desde la primera cumbre bilateral celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1999, en la que se estableció una Asociación Estratégica. Desde entonces, los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones se reúnen cada dos años.

Uno de sus principales objetivos es profundizar las relaciones birregionales y desarrollar una visión conjunta en torno a temas de interés mutuo. Los fuertes lazos históricos, culturales y económicos entre los países de ambas regiones crean una base sólida para un diálogo integral en todos los niveles y en una gran variedad de temas.

Sin embargo, existe una general aceptación de que las relaciones UE-CELAC no están a la altura de las expectativas de ambas regiones y que el diálogo político birregional podría perder relevancia debido, entre otras cosas, a cambios en el orden global, el surgimiento de nuevos sistemas regionales y el enfoque en las relaciones bilaterales.

EULAC Focus es un proyecto de investigación financiado por el programa Horizonte 2020 de la Unión Europea para el período 2016-2019 y que tiene como objetivo fortalecer la Asociación Estratégica UE-CELAC mediante la revitalización y fortalecimiento de las iniciativas existentes y proponiendo nuevas e innovadoras áreas de cooperación entre ambas regiones en los ámbitos de la cultura, la cooperación científica y las cuestiones sociales. Las principales actividades del proyecto son:

- Analizar el marco institucional y político de la Asociación Estratégica.
- Revisar críticamente la cooperación birregional hasta la fecha en los ámbitos cultural, científico y social.
- Estudiar las tendencias y temas emergentes de la cooperación e iniciativas birregionales en los tres ámbitos e identificar campos, identificando puntos positivos e iniciativas exitosas.
- Proponer un conjunto de escenarios, visiones y un plan de acción para la cooperación birregional en temas culturales, científicos y sociales.
- Poner especial atención a los siguientes temas transversales: movilidad, desigualdad, diversidad y sostenibilidad.
- Dirigirse a los beneficiarios de ambas regiones mediante la difusión de los resultados de investigación, publicaciones de código abierto y conferencias.

Los socios que llevan a cabo las actividades de EULAC Focus representan a ambas regiones, así como a una diversidad de actores implicados en el diálogo político birregional en temas científicos, culturales y sociales. El Instituto Italo-latinoamericano (IILA) es una de estas instituciones.

En concreto, IIIA es responsable de analizar los principales proyectos de cooperación que se han llevado a cabo en los últimos años entre ambas regiones en los ámbitos científico, cultural y social. Uno de los objetivos del análisis es identificar qué experiencias concretas de la Unión Europea en el ámbito social han despertado el interés de los países de América Latina y el Caribe en su esfuerzo por mejorar las políticas sociales.

El trabajo que realiza EUROsociAL II ofrece un campo de observación privilegiado para analizar la dimensión social de las relaciones UE-CELAC, ya que el programa está específicamente diseñado para apoyar los esfuerzos de los países para mejorar el diseño, gestión, ejecución y seguimiento de sistemas de protección social inclusivos, eficaces y sostenibles. Nuestro objetivo es analizar las actividades de EUROsociAL para una mejor comprensión de su alcance que nos permita elaborar interpretaciones para responder a las principales preguntas de investigación: ¿Confirma la trayectoria de EUROsociAL II que los políticos latinoamericanos tienen interés en los sistemas de bienestar y sus políticas de cohesión? De ser así, ¿en qué áreas específicas? Y, ¿qué tipo de colaboración esperan de Europa? ¿Muestra la experiencia del programa que a los países europeos que han intervenido en América Latina les interesan los cambios en las políticas sociales que se han producido en esta región en los últimos años?

Teniendo en cuenta la experiencia de EUROsociAL II:

1. En términos generales, ¿hay interés latinoamericano por el denominado “modelo social europeo” (en sus diferentes variantes)? ¿En qué aspectos? Si no hay interés, ¿cuáles podrían ser las razones?
2. Si ha respondido afirmativamente a la primera pregunta, ¿ha cambiado este interés a lo largo de los años? ¿Cuáles son las razones de este interés? ¿Existen diferencias significativas entre países latinoamericanos?
3. ¿En qué áreas específicas de las políticas públicas hay una mayor demanda de apoyo europeo? ¿Qué razones pueden explicar la mayor relevancia de determinados temas?
4. ¿La contribución europea que facilita EUROsociAL II, ha sido útil para orientar los procesos de reforma y el desarrollo de las políticas públicas desde el punto de vista de sus diseños y operatividad? ¿Cómo ha contribuido la intervención de EUROsociAL II? ¿Podrían darnos un ejemplo? Si el apoyo técnico ofrecido por EUROsociAL no ha sido útil, ¿qué razones podrían explicarlo?
5. ¿Cuáles son las actividades que ofrece EUROsociAL (visitas de intercambio, seminarios, asesoramiento de expertos...) en las que los países de América Latina tienen un mayor interés? En su opinión, ¿cuáles son más útiles para orientar los procesos de reforma y el desarrollo de políticas públicas?
6. Si hay casos en los que, a pesar de la intervención de EUROsociAL II (mediante la financiación de las respectivas actividades), no se lograron reformas concretas, ¿cuáles pueden ser las razones?
7. Si no hubiera un programa como EUROsociAL II, dedicado a los intercambios entre Europa y América Latina, ¿los países latinoamericanos estarían interesados

en Europa? Por ejemplo, ¿otras organizaciones de cooperación internacionales y no europeas que operan en América Latina reciben demandas de intercambio y colaboración con países europeos?

8. En perspectiva, ¿cómo cree que se articularán las relaciones y colaboraciones Sur-Sur y con China, Estados Unidos y Europa?
9. Desde el punto de vista europeo, ¿hay interés en las políticas de cohesión social en América Latina? ¿De qué tipo y en qué experiencias?
¿Cómo cree que se podrían fortalecer y mejorar las relaciones birregionales de cohesión social y lograr que fueran más bidireccionales?

Anexo 2 : EUROSociAL

También se llevaron a cabo entrevistas con los altos funcionarios de América Latina responsables de los cuatro estudios de caso seleccionados. Los participantes de América Latina entrevistados fueron los siguientes:

- Finanzas Públicas, Teodora Recalde, coordinadora de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público, Ministerio de Finanzas, Paraguay (CS1).
- Políticas de empleo, Andrés Romero, director de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Costa Rica (CS2).
- Protección social, Viviana Piñeiro, secretaria nacional de Atención, Ministerio de Desarrollo, Uruguay (CS3). Justicia, Ana Castillo Haeger, Departamento de Asistencia Legal del Ministerio de Justicia de Chile, Ministerio de Justicia, Chile (CS4).

Anexo 3: SOCIEUX

- Sonia Maritza Castillo Cubillos, secretaria de Salud del Departamento de la Región de Cundinamarca, Colombia (CS5)
- Diana Carolina Cabrera Moreno, Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE), Colombia (CS6)
- Víctor Alberto Mayorca Mayhuasca, Dirección General de Cooperación y Asuntos Internacionales, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Perú (CS7)
- Carlos Fabián Muñoz Tejeda, Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, México (CS8)

5. COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A NIVEL SUBNACIONAL: EUROCIUDADES Y MERCOCIUDADES

Doctora Isabel Clemente Batalla

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

Correo electrónico: Isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy

Resumen

Las actividades de las unidades subnacionales en América Latina tienen una larga historia que se remonta a la época colonial. Sin embargo, el surgimiento del regionalismo y el interregionalismo entre la Unión Europea y América Latina ha dado lugar a un marco completamente nuevo para la dinámica de las unidades subnacionales en las que participan gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Tres factores principales, las políticas de descentralización, la integración regional y el interregionalismo, presentan el marco en el que han surgido actores subnacionales que participan en la cooperación, entre ellos, las ciudades. A pesar de las diferencias en el diseño institucional de la Unión Europea y el Mercosur, ambas partes comparten un enfoque común de cooperación descentralizada que se basa en la acción concertada entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Ambos bloques regionales coinciden también en otorgar un papel activo a las ciudades. Este artículo analiza la evolución de las relaciones subnacionales en el contexto del acuerdo birregional UE-Mercosur de 1995 y sus acuerdos posteriores. Se centra en el papel de los actores estatales y sociales con el fin de explorar el grado en que las ciudades y entidades subnacionales del Mercosur influyen en la definición de la agenda e introducen temas de interés local y cómo este proceso se articula con los programas de cooperación de las unidades locales y las relaciones en las que participan las redes de ciudades, así como unidades regionales y locales.

5.1. Introducción

Gradualmente los actores subnacionales han cobrado importancia debido a los procesos de integración regional y a las reformas descentralizadoras. Al mismo tiempo, las zonas fronterizas se han convertido en áreas clave. Tanto en la Unión Europea como en los bloques regionales de América Latina, se pasó del diseño de políticas para las zonas fronterizas en base a razones de geopolítica tradicional a las lógicas de cooperación (Rhi Saussi-Conato 2009; Medeiros 2004, pp. 159-176). Al mismo tiempo, las reformas descentralizadoras aumentaron la capacidad de toma de decisiones de las autoridades locales y abrieron nuevas formas de participación para las organizaciones de la sociedad civil. Por el contrario, las diferencias entre distintos tipos de autonomía local han afectado a los intercambios y la cooperación.

El propósito de este trabajo es discutir un tipo específico de relaciones interregionales, las que se dan entre unidades locales, considerando dos grandes líneas de desarrollo: las actividades internacionales de las regiones y los gobiernos locales en las relaciones transfronterizas y el nacimiento de redes de ciudades y sus acuerdos interregionales. Los dos procesos están interconectados y es difícil separarlos en este estudio porque hay ciudades en las redes que están en zonas fronterizas. El objetivo de este informe es estudiar el nacimiento de un tipo específico de actores locales en el interregionalismo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

El estudio se divide en cinco secciones además de la introducción y las conclusiones. En la primera sección se presenta una discusión teórica sobre el interregionalismo y el papel de las unidades subnacionales en las relaciones interregionales. La segunda sección examina las particularidades del interregionalismo UE-ALC, a partir de un análisis de la literatura; la tercera sección analiza los diferentes enfoques de la autonomía local y la cooperación transfronteriza en la Unión Europea y el Mercosur; la cuarta sección estudia las de redes de ciudades, con especial atención a Eurociudades, Mercociudades y la Red Andina de Ciudades, y sus acuerdos recíprocos de cooperación; la quinta sección analiza el acuerdo interregional Eurociudades-Mercociudades.

5.2. Enfoque teórico del interregionalismo y el papel de las unidades subnacionales

La teoría del interregionalismo presentada por primera vez por Hänggi (2000, 2006), Aggarval y Fogarty (2004) y Doidge (2011) se centra principalmente en explicar las relaciones entre bloques regionales, teniendo en cuenta los modelos de regionalismo de las partes interesadas, el papel de los factores transnacionales y el peso relativo de las dimensiones relativas a las relaciones interregionales, como el comercio, la cooperación, la seguridad, la gobernanza, el estado de derecho y la relación entre interregionalismo y multilateralismo. La investigación desde este enfoque destacó el papel de los Estados, organismos internacionales, instituciones interregionales y sistemas de normas, en los procesos en los que participa la Unión Europea y sus socios en todo el mundo. A

medida que las relaciones interregionales se ampliaron para incluir una variedad de combinaciones entre bloques regionales y países individuales en diferentes continentes, la literatura sobre interregionalismo prestó cada vez más atención a las experiencias de los socios de América, Asia, África y el Pacífico (Acharya (2016), Chin, G. y Stubbs, R. (2011), Kagwanja (2006). El proceso de regionalización llevó al nacimiento de un mundo de regiones (Katzenstein 2005) y una nueva perspectiva sobre cómo abordar el compromiso por la paz y el bienestar.

Desde una perspectiva global, Katzenstein (1993) argumentó que las regiones se han convertido en elementos fundamentales para el mundo contemporáneo, por lo que la política global es policéntrica en estructura y plural en esencia. Centrándose en las unidades territoriales que participan en estas dinámicas, Hettne y Söderbaum (2000) destacaron el papel de las regiones en la formación de actores relevantes.

Este trabajo plantea un enfoque diferente, para explorar la participación de los actores subnacionales en las relaciones interregionales a nivel local, teniendo en cuenta el papel de unidades como municipios, provincias, ciudades y territorios federados en la cooperación descentralizada, las relaciones transfronterizas y las redes de ciudades, con el objetivo de evaluar el papel que estas dinámicas juegan en las relaciones interregionales y los efectos de dicha participación.

Tanto en Europa como en América Latina y el Caribe, el federalismo ha mejorado el grado de autonomía de las unidades federadas. Sin embargo, en ambos bloques regionales existen varios modelos de Estado y diferentes dinámicas entre centralismo y federalismo, así como diferencias en el modelo de federalismo y en el grado de autonomía de las unidades de la unión federal, como lo muestra, en el caso del Mercosur, el ejemplo de dos Estados miembros, Argentina y Brasil. Además, durante la década de 1990, las reformas descentralizadoras en América Latina a favor de aumentar la descentralización y expandir la autonomía municipal llevaron a la creación del llamado tercer nivel de gobierno y a la reducción del “tamaño del Estado” en favor de la agencia de la sociedad civil y abriendo así el camino para iniciativas de intereses privados (Vigevani 2004). Con respecto a la Unión Europea, el Comité de las Regiones se creó como un órgano que representa a los actores con competencias definidas en el artículo 198 del Tratado de Maastricht y el artículo 263 del Tratado de Ámsterdam (Jeffery 1997).

En su análisis sobre el desarrollo teórico del interregionalismo, Ayuso y Caballero (2018) señalan una variedad de experiencias en las relaciones interregionales que dificulta cualquier intento de presentar una tipología que comprenda todos los casos empíricos. En este sentido, Hånggi (2006, p. 40) describe dos formas diferentes en las que se puede abordar el análisis del interregionalismo: 1) las relaciones interregionales en un sentido amplio que incluye las relaciones exteriores entre organizaciones regionales y terceros países de otras regiones, así como las relaciones entre Estados, grupos de Estados y organizaciones regionales; 2) relaciones interregionales en un sentido limitado, que comprenden una variedad de relaciones entre regiones, Estados, organizaciones regionales e incluso redes transnacionales. Las relaciones entre unidades locales y

redes de ciudades surgidas en diferentes bloques regionales o dentro de los Estados se podrían incluir en la segunda categoría.

Un enfoque de *longue durée* muestra que, durante la época de dominio colonial, las relaciones transfronterizas de América Latina y el Caribe trataron una gran variedad de temas, principalmente a través de intercambios informales entre comunidades que residían en territorios vecinos: matrimonios mixtos, comercio, contrabando y comunicaciones fueron fundamentales en la creación de una identidad e intereses comunes. Esta realidad ha persistido con el paso del tiempo. Si bien el proceso de independencia hispanoamericana llevó al nacimiento del Estado-nación como marco principal de la sociedad política, los intercambios sociales a través de las fronteras demostraron ser más fuertes que el sentimiento de pertenencia a una unidad nacional.

Algunos ejemplos que ilustran el dinamismo de las relaciones transfronterizas en la América del Sur contemporánea son: el área que abarca los territorios del Noroeste colombiano (principalmente la Provincia del Socorro) y el área venezolana al sur del Lago de Maracaibo, particularmente el Estado de Táchira, que forman una unidad social y económica firmemente integrada por la red de ríos que fue la principal ruta del comercio colombiano con el Caribe a partir del siglo XVII; el área que comprende Mendoza (en Argentina) y Santiago (en Chile) que comparten un interés común en la producción de vino; y la frontera brasileño-uruguayo. Las relaciones transfronterizas sobrevivieron al largo ciclo de conflictos por la definición de fronteras y, en la segunda mitad del siglo XX, el proceso de integración regional abrió el camino a nuevas dinámicas basadas en organizaciones binacionales y políticas de cooperación.

En la Europa occidental posterior a 1945, las fronteras nacionales fueron objeto de varios acuerdos que ocuparon un lugar destacado en la agenda, principalmente la reconstrucción y la recuperación económica. El establecimiento de fronteras en Europa central y oriental enfrentó a los responsables políticos europeos que tuvieron que hacer frente al desafío de diseñar políticas para las sociedades fronterizas que los límites territoriales de la posguerra había dividido. En América Latina, el caso de los territorios chilenos limítrofes con Bolivia presenta algunas características comparables a las de los territorios europeos que experimentaron la transferencia de soberanía después de la guerra. Tanto en Europa como en América Latina, el movimiento para el desarrollo de las regiones se reforzó con un creciente desarrollo de las ciudades y el nacimiento de redes de ciudades y su papel como nuevos actores internacionales.

Este trabajo se divide en cinco secciones además de esta introducción y las conclusiones. La primera sección presenta perspectivas teóricas sobre el interregionalismo y el papel de las unidades subnacionales; la segunda sección analiza el interregionalismo UE-ALC y la agencia local a partir de las contribuciones de la literatura sobre interregionalismo; la tercera sección examina diferentes enfoques de la autonomía local y la cooperación transfronteriza; la cuarta sección trata sobre las redes de ciudades, con especial atención a las Eurociudades, las Mercociudades y la Red Andina de Ciudades. La quinta sección trata del acuerdo interregional entre Eurociudades y Mercociudades.

5.3. Características del interregionalismo UE-ALC

El interregionalismo UE-América Latina introdujo una nueva perspectiva en las relaciones internacionales de América Latina, así como un nuevo marco de cooperación entre regiones, Estados y sociedad civil y abrió el camino para el nacimiento de actores locales, la formulación de nuevas políticas para las zonas fronterizas y la cooperación con la participación de agentes sociales y de los gobiernos locales con diferentes grados de poder de decisión.

Börzel y Risse (2015) sugieren que, como la Unión Europea se considera un modelo de integración regional, el interregionalismo puede entenderse como un medio para la difusión de ideas, políticas e instituciones de la Unión Europea en otros bloques regionales. La difusión se logra a través de la influencia directa, así como de mecanismos indirectos, que incluyen contactos e interacciones entre actores. De hecho, las influencias culturales, los intercambios académicos, las ideas compartidas sobre las formas de vida y las identidades políticas han jugado un papel en las relaciones entre América Latina y Europa. Fawcett (2015, p. 33) sostiene que la emulación institucional entre organizaciones regionales puede explicar cómo se adoptan las ideas y prácticas institucionales en diferentes contextos.

Sin embargo, existen importantes diferencias entre el diseño institucional de la Unión Europea y de los bloques regionales latinoamericanos, que han optado sistemáticamente por un modelo intergubernamental de integración regional, en lugar de las organizaciones supranacionales. Además, la historia de la cooperación transfronteriza en los países del Mercosur revela que comenzó ya en la década de 1960 como resultado de la primera ola de regionalismo liderada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, organismo de Naciones Unidas creado en 1948) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, creada en 1960). Los actores locales participaron en el proceso de integración regional a través de grupos de trabajo mixtos y comités fronterizos, con el objetivo de abordar agendas complejas que incluían temas relativos al comercio, medio ambiente, gestión de cuencas hidrográficas y transporte. Por tanto, la difusión de las políticas e instituciones de la Unión Europea no debe entenderse como un proceso unidireccional, sino como una interacción compleja que incluye la influencia de la Unión Europea, la adaptación latinoamericana de las ideas de la Unión Europea, la evolución de las instituciones a partir de formas embrionarias de cooperación preexistentes y la adopción de normas e instituciones de la Unión Europea cuando coinciden con valores, ideales previos de unión regional o identidades locales.

Los orígenes del interregionalismo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se remontan a la década de 1960 con el acuerdo de cooperación entre el Mercado Común Centroamericano y el Mercado Común Europeo, que abrió el camino a varios programas de cooperación, y con la participación europea en el proceso de paz centroamericano en la década de 1980 (Whitehead 1992). Desde entonces, el interregionalismo entre ambos funcionó de diferentes formas, desde relaciones entre ambos bloques a relaciones bilaterales entre la Unión Europea y países individuales: el acuerdo UE-Mer-

cosur de 1992, y el acuerdo UE-Mercosur de Asociación Estratégica firmado el 15 de julio de 2019 son ejemplos claros de acuerdos interregionales entre dos bloques regionales integrados, mientras que el Acuerdo Global de la UE y Chile (2002) es una relación bilateral. Finalmente, también hay ejemplos en los que se combinan ambos modelos como es el caso de Brasil, Estado miembro del Mercosur y socio de la Unión Europea a través de un Acuerdo de Asociación Estratégica.

En el extremo opuesto de las relaciones internacionales, el fortalecimiento de la capacidad de agencia de las entidades locales fue resultado del creciente activismo de unidades municipales, provincias y Estados y de la creación de redes de ciudades como Eurociudades y Mercociudades, así como de asociaciones de unidades territoriales como provincias o Estados y gobiernos locales.

Las regiones se posicionaron como actores relevantes debido a las nuevas dinámicas en los Estados nacionales. Por un lado, los procesos de integración que llevaron a la formación de bloques regionales y, por otro, las reformas de descentralización que fortalecieron la agencia de los gobiernos locales y sus capacidades e iniciativa en la cooperación descentralizada a través de nuevas organizaciones: en la relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, el Comité de las Regiones de la Unión Europea y el Foro Consultivo de Ciudades, Municipios y Regiones del Mercosur creado en 2004 (Chasquetti 2006) son dos instituciones importantes y ejemplos claros de regionalidad, según la definición de Hettne y Söderbaum (2000). Las relaciones transfronterizas entre gobiernos locales de zonas fronterizas conviven con las relaciones internacionales de las regiones fronterizas como en el caso de tres comunidades autónomas en España: Cataluña, Galicia y País Vasco (García Segura 2004). Además, la combinación de dos dinámicas aparentemente contradictorias (integración regional y descentralización) dio lugar a que organizaciones de comunidades locales participen en la cooperación descentralizada dentro de bloques regionales y en intercambios de alcance interregional. Sin embargo, las diferencias entre Estados federales y unitarios requieren acuerdos de procedimiento específicos. En este sentido, la experiencia de dinámicas locales del Mercosur siguió el ejemplo de organizaciones que se crearon durante la primera ola de integración regional en la década de 1960, como las comisiones binacionales de gestión de cuencas fluviales y lagunas y los comités de frontera.

5.4. Diferentes perspectivas de la autonomía local y la cooperación transfronteriza: Unión Europea y Mercosur

La cooperación transfronteriza ha sido fundamental en la integración regional europea desde el final de la Segunda Guerra Mundial, tanto como una línea de política impulsada por el Consejo de Europa como un programa defendido por la Unión Europea. El marco jurídico de la cooperación transfronteriza se basa en la legislación de la Unión Europea, los acuerdos y convenios del Consejo de Europa desde 1980 en adelante, los acuerdos bilaterales y la legislación nacional. Una de sus bases principales es la Carta Europea de

Autonomía Local, adoptada por el Consejo de Europa en 1985, seguida de la creación de regiones en 2000 (Vigevaniaf 2004, págs. 160-162).

El término *regio*, que significa “frontera” en latín, identifica una causa de guerras constantes en la historia de Europa y de preocupación social y económica en las posguerras, a consecuencia de los cambios territoriales impuestos por los tratados internacionales. Esto explica por qué las primeras eurorregiones se crearon en zonas que resultaron perjudicadas por los cambios en las fronteras nacionales, con la intención de contrarrestar las “barreras artificiales” que dividían a poblaciones que pertenecían a un mismo grupo étnico (Lepik 2009, 267). Este diseño era coherente con el enfoque de la integración europea como estrategia de paz. No es de extrañar que los primeros ejemplos aparecieran en regiones de Alemania, Holanda y Francia (Clemente 2014).

Las eurorregiones como “modelo” europeo de cooperación entre comunidades fronterizas de la Unión Europea son una estructura innovadora y compleja, en la que participan agencias gubernamentales, el sector privado, instituciones de educación y organizaciones no gubernamentales. Además, el Consejo de Europa recomienda en sus directrices una “cooperación de triple hélice”, es decir, la acción conjunta del sector público, la comunidad empresarial y el mundo académico, aunque en los casos en que participan miembros no comunitarios este modelo no se ha podido aplicar en su totalidad.

El término “Euroregión” engloba a una variedad de organizaciones que se dedican a la cooperación transfronteriza y que administran proyectos financiados por instituciones financieras de la Unión Europea. Aunque existen diferencias en su alcance, normas y composición, las euroregiones tienen las siguientes características comunes: son estructuras permanentes con una identidad separada a la de los organismos que coordinan. También gestionan sus propios recursos administrativos, técnicos y financieros, y tienen formas específicas de toma de decisiones. En muchos casos, están dirigidas por comités y secretarías que se financian a través de la cooperación técnica (ARFE 1999).

Las eurorregiones normalmente se crean mediante la asociación de autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil de ambos lados de una frontera, que están de acuerdo sobre su agenda común y la composición de los órganos responsables de la gestión de planes y proyectos. Sin embargo, la Unión Europea también ha desempeñado un papel activo en la promoción de la creación de eurorregiones. En este sentido, las eurorregiones han sido objeto de evaluaciones discrepantes: dependiendo del enfoque, ya sea de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, se pueden crear a instancias de la Unión Europea o de la comunidad local (ARFE 2006).

Además, en países que no pertenecen al “núcleo de Europa” y no están acostumbrados al *acquis communautaire*, como es el caso de los nuevos Estados miembros de la Unión Europea en Europa Central y Oriental, las eurorregiones tienen graves problemas para llevarse a cabo y son muy criticadas por motivos relacionadas con el proceso de ampliación. Moravcsik (1998, 5-6) argumenta que es necesario garantizar la flexibilidad y la fragmentación, con acuerdos especiales que permitan excepciones a las políticas

centralistas de Bruselas y con un nuevo equilibrio entre las políticas supranacionales, subnacionales y de los gobiernos nacionales.

Esta es una de las razones por las que el papel del Consejo de Europa ha sido importante en la expansión de proyectos de cooperación entre los países de la Unión Europea y sus vecinos. El concepto de cooperación transfronteriza que se utiliza en los documentos del Consejo de Europa tiene un alcance amplio en el sentido que hace referencia no solo a la contigüidad territorial, sino a cualquier acción destinada a fortalecer las relaciones entre comunidades de dos o más países europeos. El concepto de cooperación interterritorial se define como la cooperación entre autoridades no vecinas (Consejo de Europa, 1998). Además, las estructuras flexibles que ha adoptado el Consejo de Europa son más adecuadas que las euronregiones en programas de cooperación en los que participan países que no son miembros de la Unión Europea, como es el caso de experiencias con las repúblicas del Mar Báltico, países escandinavos, Rusia y Bielorrusia.

El modelo intergubernamental de los bloques regionales latinoamericanos tiene consecuencias en las relaciones transfronterizas: suelen actuar como complemento de las relaciones bilaterales. La ausencia de instituciones supranacionales significa que no se pueden crear estructuras similares a las euronregiones. Sin embargo, la necesidad de abordar problemas como la contaminación de ríos y lagunas, las inundaciones y los desplazamientos diarios a través de la frontera, ha llevado a los gobiernos locales y a las organizaciones sociales a buscar entendimientos comunes para la acción conjunta. Los esfuerzos para diseñar planes para la resolución de problemas se han canalizado a través de dos tipos de instituciones: comisiones binacionales con una agenda específica y Comités de Frontera.

La historia de las comisiones binacionales se remonta a la década de 1960 y coincide con la primera experiencia de integración regional, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio que se creó en 1960 por el Tratado de Montevideo. En ese momento, el principal problema en la agenda de las relaciones transfronterizas era la gestión de las cuencas de ríos y lagunas. En la frontera argentino-uruguaya, se creó la comisión binacional de la cuenca del río Uruguay que tenía como misión diseñar normas y reglas de navegación, puertos fluviales, control de la contaminación y protección del medio ambiente. Además, ambos países unieron esfuerzos y recursos para montar una central hidroeléctrica que gestionaba una comisión binacional.

En la frontera entre Brasil y Uruguay se constituyeron dos comisiones binacionales: una para la gestión de la cuenca del río Quaraí y una segunda para la cuenca de la laguna de Mirim. En ambos casos, había graves problemas de contaminación e inundaciones frecuentes. Además, en el área de la laguna de Mirim, había industrias pesqueras y un sector agrícola de arroz en crecimiento, así como pantanos y recursos de biodiversidad protegidos.

En lo que respecta a los Comités de Frontera, su organización precedió a la fundación del Mercosur: tras una decisión de la Comisión que se creó en 1975 para el desarrollo

de las fronteras brasileño-uruguayas, en cinco años se constituyeron tres Comités de Frontera: Chuy-Santa Vitoria do Palmar (14 de mayo de 1990); Rio Branco-Jaguarão (19 de febrero de 1990); y Rivera-Santana (21 de mayo de 1990). Tras la celebración del Tratado de Asunción (1991) que promovió el Mercosur, se crearon nuevos Comités de Frontera: Artigas-Quaraí (10 de mayo de 1991), Bella Unión- Barra do Quaraí (1995); y Aceguá-Aceguá (1997). En 1995 también se fundó el Comité Uruguayana-Paso de los Libres en la frontera entre Argentina y Brasil. Desde un principio se concibieron como instituciones binacionales de acción conjunta en las que participaban gobiernos locales y representantes de organizaciones sociales locales. Su misión era abordar la agenda común de “ciudades gemelas” y sus áreas rurales circundantes y trabajaban desde un enfoque de resolución de problemas en temas relativos al tránsito, salud, permiso de residencia, comercio, seguridad local, salud y educación (Pucci 2010, 102-106).

Tanto las comisiones binacionales como los Comités de Fronteras fueron el resultado de decisiones verticales que tomaron altos cargos y ambas comparten el mismo diseño institucional: cuentan con la participación de autoridades locales, representantes de organismos estatales responsables de áreas políticas específicas (Ministerios de Salud, Agricultura, Medio Ambiente, Transporte y Educación), asociaciones del sector privado y organizaciones de la sociedad civil. El calendario de reuniones se define con los funcionarios gubernamentales, pero también hay espacio para iniciativas y debates locales.

La financiación y la aplicación de las medidas acordadas a nivel transfronterizo sigue siendo un asunto de los órganos estatales de los países miembros del Mercosur, lo que en ocasiones es causa de retrasos y malentendidos que surgen de diferencias en los procedimientos de la administración pública y prioridades en la planificación de políticas. En la última década, se ha desarrollado el modelo de triple hélice que confiere un papel más importante a las universidades: UNILA y UNIPAMPA, ubicadas en las fronteras brasileñas con Paraguay y Uruguay durante la administración Lula, y UDELAR en las fronteras uruguayas con Brasil y Argentina, han atraído una creciente población de estudiantes de los países del Mercosur.

La Unión Europea ha contribuido al desarrollo de instituciones y relaciones transfronterizas como política a largo plazo, para integrar la política regional de la Unión Europea en el contexto interregional y en los planes de cooperación con terceros países. La dimensión territorial en la Asociación Estratégica de la Unión Europea y América Latina tiene una importancia creciente en las relaciones interregionales.

La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) ha llevado a cabo varios proyectos en América Latina. Tras la aprobación por parte del Parlamento Europeo de un proyecto sobre cooperación transfronteriza que la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas presentó en 2010 a la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Unión Europea y que comprendía varias áreas de América del Sur, se seleccionaron tres áreas del Mercosur: la denominada triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay (Foz do Iguaçu, Puerto Iguaçu y Ciudad del Este); la Triple Frontera Sur entre Argentina, Brasil y Uruguay (Monte Caseros, Barra do Quaraí y Bella Unión), y

la Cuenca de la Laguna Mirim y las ciudades gemelas a lo largo de la frontera entre Brasil y Uruguay.

Teniendo en cuenta el enfoque vertical de arriba hacia abajo que impera en la cooperación transfronteriza de América Latina, el propósito del proyecto era fortalecer las capacidades locales de iniciativa y gestión de planes específicos en acciones de interés mutuo para las sociedades fronterizas, incluyendo tanto a funcionarios de gobierno como a actores sociales. Su objetivo principal era transformar las medidas esporádicas en un programa regular y sostenible con visión estratégica (ARFE 2014). Para lograr este resultado, el proyecto estableció objetivos a corto plazo (es decir, proyectos específicos) para crear asociaciones transfronterizas y estructuras informales y objetivos a medio plazo, principalmente el fortalecimiento de las capacidades regionales y locales para una cooperación transfronteriza sostenible y el trabajo conjunto en la formulación de estrategias en respuesta a las demandas de la comunidad. Por último, el objetivo a largo plazo eran diseñar una política con visión territorial para que la cooperación transfronteriza ayudara a mejorar la integración regional.

Para diseñar esta política, el proyecto destacó el papel de las ciudades gemelas, el programa brasileño *faixa de fronteira* y las contribuciones de la investigación académica. Los proyectos de la triple frontera de Brasil, Argentina y Paraguay, y de la cooperación transfronteriza brasileño-uruguayo son los proyectos de la Asociación con una evaluación más rigurosa. El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas empresas (SEBRAE) ha jugado un papel destacado, especialmente en proyectos en la frontera brasileño-paraguaya y ha aportado propuestas en las que ha incorporado principios de subsidiariedad en la gestión de problemas de transferencia tecnológica, protección del medio ambiente, cohesión social e integración cultural. La metodología de la Asociación consiste en sesiones de discusión, visitas a experiencias locales de cooperación, talleres con profesionales y estudios de casos para apoyar la formulación de propuestas. (ARFE 2014).

5.4.1. Agencia de las redes de ciudades

El creciente dinamismo de los gobiernos locales ha sido descrito como “municipalismo transnacional”, que se caracteriza por ser multidireccional, porque también es multidimensional (Ewen, en Sounier y Ewen 2008, pp. 101-117). Sus actividades van desde la mejora de la competitividad de una ciudad hasta el establecimiento de asociaciones multilaterales para aprovechar el mayor número de actores supranacionales (como Eurociudades y Mercociudades), hasta las estrategias filantrópicas o cuasi-diplomáticas con las que se busca mostrar solidaridad con el Sur en desarrollo o expresar la solidaridad de una ciudad con “diplomacia desde abajo” (Sounier, en Sounier y Ewen 2008, p. 182).

5.4.2. Eurociudades

En Europa, la aparición de las ciudades como actores de la integración regional precedió a la creación de la Unión Europea. Los orígenes de las Eurociudades se pueden trazar a una conferencia celebrada en Rotterdam en 1986 sobre el tema “La ciudad, el motor de la recuperación económica”, un evento al que asistieron representantes de once ciudades europeas, empresarios y académicos. Tres años más tarde, en una segunda conferencia en Barcelona, los alcaldes de seis ciudades (Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milán y Rotterdam) fundaron la Red de Ciudades Europeas, que pronto aumentó su membresía y estableció relaciones regulares con las instituciones comunitarias europeas (www.eurocities.eu/eurocities/about_us/history).

En 1991, el concejal de Birmingham, Albert Bore, redactó normas para establecer los criterios de membresía, fijar las contribuciones y organizar un comité ejecutivo. En 1996, la membresía había aumentado a más de 70 ciudades. Según los informes elaborados por la Red de Ciudades Europeas, el número de Eurociudades y su influencia creció con los años gracias al liderazgo de los alcaldes de las ciudades y a las relaciones regulares con las instituciones europeas. En 2019, se estimó que 130 ciudades era miembros de la red. Esta red de ciudades está dirigida por miembros electos de los gobiernos locales y municipales de las ciudades europeas, su sede está en Bruselas y su trabajo habitual se organiza en varios foros temáticos que pueden establecer grupos de trabajo. Los foros relevantes para las relaciones UE-Mercosur son los que se centran en la cultura, el desarrollo económico, la sociedad del conocimiento y los asuntos sociales.

En 2015, estaba formada por más de 130 grandes ciudades. Aunque la Red de Ciudades Europeas es independiente de la estructura de la Unión Europea, su acción está estrechamente relacionada con las políticas y programas de la Unión Europea. Las Eurociudades han sido fundamentales para fortalecer la cooperación descentralizada, apoyar las políticas de cohesión y promover la regeneración de las zonas urbanas y la conservación del medio ambiente. En parte, su misión coincidía con los intereses que defendían varias organizaciones sociales del Mercosur, por lo que fue fácil alcanzar un entendimiento común para la acción conjunta, especialmente en iniciativas de cooperación al desarrollo.

5.4.3. Redes de ciudades latinoamericanas: Mercociudades y la Red Andina de Ciudades

El ejemplo de las Eurociudades fue importante para la organización de las redes de ciudades latinoamericanas. En 1995 se creó Mercociudades, que siguió el modelo de organización institucional de las Eurociudades. Está dirigida por un Consejo, y hay siete unidades especializadas para trabajar en las diferentes áreas temáticas: seguridad ciudadana, desarrollo social y derechos humanos; reestructuración urbana y desarrollo sostenible; desarrollo de la economía local, educación, cultura, deporte y turismo; y ciencia y tecnología. Una Secretaría Ejecutiva se encarga de las relaciones externas de

la red. Al igual que las Eurociudades, también destacan en su agenda el compromiso con la cohesión social, aunque el grado de influencia de Mercociudades en las políticas públicas es limitado. En un principio, la membresía se limitaba a ciudades de los Estados miembros del Mercosur, pero pronto se expandió para incluir ciudades de países asociados al Mercosur como Bolivia, Chile, Perú y Colombia.

Aunque no forma parte de las instituciones del bloque regional, Mercociudades ha jugado un papel relevante como órgano asesor de los Estados miembros del Mercosur en la definición y organización de la agenda. En 2020, gracias a una iniciativa de Mercociudades, Mercosur aprobó la creación de una red especializada de municipios e intendencias (REMI), que en 2014 fue sustituida por el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur.⁴⁶ La idea detrás de la creación de estas redes era lograr que el bloque regional estuviera más cercano a los ciudadanos. El nacimiento de Mercociudades en 1995 es el reflejo de la dinámica que se generó en la fundación del Mercosur en 1991 y de la voluntad autónoma de las ciudades de unirse en red para interactuar con otras redes de ciudades.

El 8 de septiembre de 2003, durante una cumbre de la Comunidad Andina de Naciones en Quito, se creó formalmente la Red Andina de Ciudades. Integrada por 36 ciudades de Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela, fue concebida como un instrumento de apoyo mutuo y gestión eficiente de las ciudades. El objetivo de la red de ciudades andinas eran mejorar las condiciones de vida en las ciudades. El ejemplo de las Eurociudades fue clave para su creación ([www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=3708&tipo=TE & title = municipios & padre = 343](http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=3708&tipo=TE&title=municipios&padre=343)).

Las dos redes de ciudades sudamericanas firmaron un acuerdo de cooperación el 7 de septiembre de 2007, en Caracas (Mendicó 2013). Es importante señalar que las redes de ciudades latinoamericanas no forman parte de las instituciones de los bloques regionales, aunque están claramente vinculadas a ellos. Además, los bloques regionales se benefician de las relaciones internacionales de las redes de ciudades. Mercociudades mantiene estrechas relaciones con la Asociación de Universidades Grupo Montevideo, que incluye instituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Sin embargo, debido a los diferentes grados de autonomía local según el diseño institucional federal o centralizado de los Estados latinoamericanos, fueron necesarios acuerdos arreglos específicos para que la cooperación entre unidades subnacionales fuera viable, como se ve en el caso de las unidades subnacionales entre un Brasil federal y el Estado unitario de Uruguay.

En cuanto a su influencia en el proceso de integración regional, la principal influencia de los grupos de trabajo de Mercociudades en la agenda del Mercosur ha sido en las áreas de política ambiental, desarrollo sostenible, urbanismo, cultura, deportes,

.....
⁴⁶ Estados, provincias y departamentos son las denominaciones de las divisiones territoriales en Brasil, Argentina y Uruguay respectivamente. Intendencias definen las autoridades municipales en Argentina y departamentales en Uruguay..

género, educación y desarrollo económico local (Mercociudades, 2014). El Foro Consultivo de Municipios, Estados, Provincias y Departamentos es el canal a través del cual Mercociudades presenta sus iniciativas y recomendaciones al Mercosur. Además, Mercociudades preside el Comité de Municipios, un organismo del Foro Consultivo. El Instituto Social del Mercosur, establecido en 2007, la Unidad de Apoyo a la Participación Social y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, establecidas en 2010 son otras de las instituciones del Mercosur que mantienen estrechas relaciones con Mercociudades.

En cuanto a la renovación de la agenda del Mercosur, la VIII Cumbre de Mercociudades en Asunción introdujo nuevos temas como la infraestructura de transporte y comunicaciones, la integración fronteriza, el estímulo al desarrollo mediante estrategias diseñadas para reducir los desequilibrios en territorios menos desarrollados, los sectores productivos complementarios y la creación de nuevos instrumentos financieros para proyectos de desarrollo. A partir de 2003, estas directrices influyeron en la formulación de políticas del Mercosur (Chasquetti 2003).

5.5. EUROCIUDADES y MERCOCIUDADES: redes interregionales

Los contactos entre Mercociudades y Eurociudades empezaron poco después de la creación de las primeras. En este sentido, Mercociudades ha contribuido al fortalecimiento de las relaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. La ciudad de Asunción (Paraguay) ha coordinado la cooperación internacional de Mercociudades desde su fundación en 1995. Los representantes de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades asisten a reuniones anuales con los alcaldes de las Eurociudades. Los intercambios entre representantes de ambas redes de ciudades han sentado las bases para trabajar con mayor cooperación. Las relaciones entre Mercociudades y Eurociudades se incluyó en el orden del día de la reunión celebrada en Porto Alegre (Brasil) el 13 de diciembre de 1996 entre el Consejo de Mercociudades y Marta Barco, representante del municipio de Bilbao y de las Eurociudades (Mercociudades / CON / ACTA N ° 01/96, 13 de diciembre de 1996).

Durante los primeros cuatro años (1996-2000), se facilitó financiación para el apoyo a las redes temáticas y la organización de reuniones. Entre 1996 y 1998 se dio prioridad a dar visibilidad a la red ante organismos multilaterales y agencias internacionales para promover proyectos conjuntos. En octubre de 1998 los alcaldes de Asunción y París firmaron un acuerdo para trabajar en un proyecto que se tenía que presentar a la Comisión Europea para financiar actividades de intercambio entre las capitales europeas y Mercociudades. Este proyecto contó con el apoyo de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, pero la Comisión Europea decidió posponer la decisión de financiación porque los recursos económicos ya habían sido destinados al programa URB-AL (Mercociudades, 1999).

A pesar de este fracaso, a fines de 1997 se decidió crear un portafolio con proyectos que presentaban las ciudades y que coordinaba la Unidad de Cooperación Internacional del Mercosur. A raíz de una iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia y de la Comisión de Cooperación al Desarrollo y Diplomacia de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, se organizó en Concepción (Chile) un taller sobre el tratamiento de residuos sólidos con la participación de Mercociudades y algunas ciudades francesas. En 1998 se celebró en París un segundo taller sobre este tema. Tras la IV Cumbre de Mercociudades celebrada en 1998, la ciudad de Porto Alegre asumió la responsabilidad como coordinadora de la Unidad de Cooperación Internacional del Mercosur, atendiendo a criterios de cooperación descentralizada y horizontal, planificación estratégica y enfoque multidimensional en proyectos de desarrollo urbano, desarrollo local, gestión municipal autónoma, medio ambiente, cultura, turismo y desarrollo social.

En el período 2001-2006, los fondos URB-AL se destinaron a proyectos que surgieron a raíz de los intercambios intermunicipales fomentados durante la primera etapa. La búsqueda de acuerdos con instituciones internacionales, asociaciones internacionales de gobiernos locales y contrapartes en bloques regionales, para promover el intercambio de experiencias, planificar acciones conjuntas y difundir resultados demuestra el dinamismo internacional de Mercociudades. Siguiendo esta misma línea de acción, Mercociudades inició contactos con las Eurociudades en 1998. En 1999, las dos redes firmaron un acuerdo de cooperación (Eurociudades-Mercociudades, 1999).

El preámbulo de este acuerdo enfatizó que ambas organizaciones comparten el objetivo de mejorar de la calidad de vida en las ciudades y áreas urbanas, potenciar el papel de las ciudades en el diseño y aplicación de la agenda de integración de la Unión Europea y el Mercosur, y establecer relaciones directas en beneficio mutuo de ambas redes.

Las actividades que se incluyeron en el acuerdo de 1999 fueron: intercambio de información, publicaciones y documentos; reuniones periódicas que debían realizarse alternativamente en la Unión Europea y el Mercosur con el fin de organizar conferencias y talleres conjuntos, diseñar e implementar sistemas de evaluación de políticas urbanas y promover la colaboración entre la administración local y la sociedad civil en la construcción de una visión compartida de las zonas urbanas en la Unión Europea y el Mercosur. Ambas redes confirmaron su compromiso con el desarrollo estratégico, la innovación, la equidad y el desarrollo sostenible como principales objetivos de las políticas para las áreas urbanas de la Unión Europea y el Mercosur, y acordaron trabajar de manera conjunta para asegurar los recursos financieros necesarios para la implementación de proyectos de interés común. En cuanto a la financiación, el acuerdo de 1999 mencionó el programa URB-AL, un programa de cooperación regional para los gobiernos subnacionales de la Unión Europea y América Latina.

El programa URB-AL se creó en 1995 con la misión de fomentar la cooperación descentralizada a nivel local en Europa y América Latina, a fin de promover el intercambio de mejores prácticas entre autoridades locales u organizaciones no

gubernamentales. En un principio, su objetivo era ayudar en el desarrollo de redes entre autoridades locales mediante el fomento del intercambio directo de experiencias en materia de políticas urbanas. Desde 2001, la financiación del programa URB-AL se destina a proyectos que fomentan los intercambios intermunicipales. Este programa ha sido clave en el fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Desde 2013, ha tenido un impacto directo en proyectos en más de 500 municipios latinoamericanos, con actividades como apoyo técnico y formación.

El desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza ocuparon un lugar destacado en la agenda interregional: el proyecto URB-AL Pampa es un ejemplo destacado de la nueva prioridad que se otorga al medio ambiente y a la cohesión social en las relaciones interregionales (Costa y Radomsky 2011, págs. 131-134). Este proyecto se centra en un área de la zona fronteriza entre Brasil y Uruguay, que incluye el área protegida de Ibirapuitã (Brasil) y el Parque Nacional en el Valle del Lunarejo (Uruguay). Ambas zonas conforman un territorio binacional de singular calidad paisajística que ha sido objeto de iniciativas de sostenibilidad social y ambiental.

El objetivo del proyecto URB-AL Pampa es el fortalecimiento de la cooperación descentralizada y la coordinación en los esfuerzos binacionales para conservar el medio ambiente y, a la vez, hacer que sea posible el desarrollo. De esta forma, el programa URB-AL introduce un nuevo concepto de territorio asociado a la agencia de la sociedad civil. Esto no implica, sin embargo, la ausencia del Estado, sino un cambio de rol en la formulación de políticas: ayuda a establecer relaciones y promueve el trabajo en red y la interacción entre pequeñas y medianas empresas, ONG y organismos estatales.

La idea de desarrollo sostenible surgió como un nuevo concepto que enmarca las políticas públicas de gestión del territorio con participación de organismos internacionales, entre otros actores. En este sentido, el proyecto URB-AL Pampa es un programa de apoyo institucional a las comunidades locales que fomenta el aprendizaje y el trabajo en red y que busca influir directamente en la formulación y aplicación de las políticas territoriales a largo plazo.

URBAN es un programa similar de la Unión Europea. Se creó en 1994 con el fin de aportar recomendaciones para la regeneración económica y social de ciudades y vecindarios que sufren condiciones sociales y económicas críticas en Europa (Duke 2008). Las propuestas URBAN para el desarrollo urbano sostenible pueden optar a la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (De Gregorio 2010).

5.6. Observaciones finales

Las relaciones interregionales UE-Mercosur han contribuido a la creación de condiciones favorables para el desarrollo de la agencia subnacional, los actores sociales, la participación y la creciente capacidad de cooperación entre los países del Mercosur a través de ayudas y asistencia, intercambio de experiencias, proyectos compartidos

y redes de contacto. A pesar de las diferencias entre la Unión Europea y el Mercosur en términos de diseño institucional, la cooperación entre los dos bloques regionales se basó en un modelo de acción conjunta por parte de los actores estatales, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico. Tanto en materia de cooperación transfronteriza como en cuanto a intercambios entre las redes de ciudades, el interregionalismo creó condiciones favorables para las iniciativas de los actores sociales y el apoyo al desarrollo local, la acción conjunta y la cooperación descentralizada.

Sin embargo, las divergencias entre el intergubernamentalismo del Mercosur y el supranacionalismo de la Unión Europea han sido un obstáculo para una fácil ejecución de los programas de cooperación, particularmente en el Mercosur. Por el contrario, la creciente actividad de unidades subnacionales como las ciudades y los municipios ha creado un terreno común para la coordinación con contrapartes como las Eurociudades en la Unión Europea.

El análisis en este documento destaca las influencias mutuas entre el interregionalismo y las reformas que promueven la descentralización y el empoderamiento de los gobiernos de tercer nivel, en particular las capacidades internacionales de los municipios y redes de ciudades para abordar la agenda de cohesión social y desarrollo sostenible, así como para ampliar el marco interregional gracias a la asistencia técnica de la Unión Europea a iniciativas locales y de redes. La participación de los actores sociales en los gobiernos locales y la cooperación descentralizada han contribuido a aumentar las capacidades del Mercosur para incluir una dimensión social en la agenda regional para el desarrollo de las instituciones regionales.

Estos logros demuestran que la dinámica local y el papel de las redes de ciudades para influir en la agenda regional sientan las bases para el liderazgo regional y el acuerdo interregional. En el caso del Mercosur, Mercociudades ha sido un actor destacado en el fomento de la descentralización y ha introducido temas relativos a las políticas de cohesión, la regeneración territorial y la conservación del medio ambiente. El acuerdo firmado entre Eurociudades y Mercociudades ha consolidado el interregionalismo UE-Mercosur a nivel local y no solo ha marcado la aparición de nuevos actores interregionales, sino que también ha abierto un nuevo camino en las relaciones interregionales.

5.7. References

- Abrucio, F. L. (2005).** "A Coordenação federativa no Brasil: experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista de Sociologia Política*, nº 24, pp. 41-67,
- Acharya, A. (2016).** *Regionalism Beyond EU Centrism*. In Börzel T. A., and Risse, T. (Eds.), *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- AEBR. (2014).** *Cross-border cooperation in Latin America, a contribution to the regional integration process*. In: *Global Local Forum, Le dialogue des territoires 2013: La coopération transfrontalière, levier pour le développement et la paix*. Paris: Editions du Secteur Public, AIALF.
- Aggarval, V. and Fogarty, E. A. (2004).** *Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Alter, K. J. (2012).** "The Global Spread of European Style International Courts" in: *West European Politics*, 35 (1), pp. 135-154.
- Ayuso, A. and Caballero, S.** *El interregionalismo de la Unión Europea con América Latina*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas. (2014).** *Sumarios, hallazgos, conclusiones y recomendaciones de los estudios elaborados en América Latina por la ARFE para la Comisión Europea entre 2010-2014*.
- Association of European Border Regions. (2006).** *White Paper on European border regions*. Gronau, AEBR.
- Association of European Border Regions. LACE-TAP Project. (1999).** *Institutional Aspects of Cross-Border Cooperation. Report for the European Commission*. Available at: http://www.aebr.eu/files/publications/internet/inst_esp_99.en.pdf. Accessed 20 August, 2014.
- Baert, F., Scaramagli, T. and Söderbaum, F. (2014).** *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance, and the EU*. Heidelberg: Springer Dordrecht.
- Bazán, V. (2009).** "La integración supranacional y el federalismo en interacción: perspectivas y desafíos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 42, nº 124, pp. 59-124.
- Börzel, T. and Risse, T. (2015).** *The EU and the Diffusion of Regionalism*. In: Teld, M.; Fawcett, L. and Ponjaert, F. *Interregionalism and the European Union. A Post Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World*. Farnham: Ashgate, pp. 51-65.
- Chasqueti, D. (2006).** *El Mercosur y las ciudades*. Apuntes para una agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, in *Análisis y Propuestas*, Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Chasqueti, D. (2003).** *Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Chin, G., Stubbs, R. (2011).** "Regional Institution Building and the China-ASEAN Trade Area" in: *Review of International Political Economy*, 8 (3). 277-298.
- Clemente, I. and Mallmann, M. I. (2015).** *Mercociudades e Integração regional*. In: Gomes, J.

- F. and Corradi, R. d. S. Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades, Porto Alegre: UNIRITTER, pp. 123-133.
- Clemente, I. (2014).** *El modelo de las Eurorregiones en la política de fronteras de la UE. Una construcción territorial para la cooperación transfronteriza.* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo N° 83.
- Council of Europe. (2006).** *Similarities and Differences of instruments and policies of the Council of Europe and the European Union in the field of transfrontier cooperation.* Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe. (1998).** *Protocol N° 2 to the European outline convention on transfrontier cooperation between territorial communities or authorities concerning inter-territorial communities or authorities concerning interterritorial cooperation.* Strasbourg: Council of Europe. European Treaty Series 169.
- Council of Europe. (1995).** *Additional Protocol to the Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities.* European Treaty Series N° 159.
- Council of Europe. (1985).** *European Charter of Local Self Government.* European Treaty Series N° 122.
- Costa, A. M. and Radomsky, G. F. W. (2012).** "Territorio de fronteira, desenvolvimento e ambiente: o projeto URB-AL Pampa" in Bento, F. B. (Ed.) *Fronteiras em Movimento*, Vanelo-Jundiá-SP: Paco Editorial, pp. 123-136.
- De Gregorio Hurtado, S. (2010).** *El desarrollo de las iniciativas URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España.* Ciudades, n° 13.
- Diez, T. (2005).** *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'* in: *Millennium*, 33 (3), pp. 613-36.
- Doidge, M. (2011).** *The European Union and Interregionalism.* Patterns of Engagement. Avebury: Ashgate.
- Duke, T. (2008).** *The URBAN programme and the European Urban Policy Discourse: Successful instruments to Europeanize the urban level?* In: *Geo-Journal*, 72:105-119.
- Eurocities Annual Report 2015-2016.** Brussels, February 24, 2016.
- Eurocities.** Charter on Integrating Cities. Brussels: 2010.
- Eurocities-Mercociudades.** Acuerdo de colaboración. 1999.
- Ewen, Sh. (2008).** *Conclusion Lost in Translation? In Saunier, P. Y. and Ewen, S. (Eds.) Another Global City?* New York: Palgrave Mac Millan, pp. 173-184.
- Fawcett, L. 2015. Regionalism by Emulation: Considerations across Time and Space. In: Teló, M., Fawcett, L. and Ponjaert, F. Interregionalism and the European Union. A Post-Revisionist Approach to Europe's Place in a Changing World.** Farnham, Surrey: Ashgate.
- García Segura, C. (2004).** "La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales de las comunidades autónomas: Cataluña, Galicia y el País Vasco, en Vigevani T. et al. (2004). *A dimensão subnacional e as relações internacionais.*" São Paulo Baurá SP: Fundação Editora da UNESP EDUSC, pp. 211-249.
- Gilardi, F. (2013).** "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies" in: *Carlsnaes, W., Risse,*

- T., and Simmons, B. (Eds.). *Handbook of International Relations*, 2nd Ed. London: Sage, pp. 453-477.
- Granato, L. and Oddone, L. (2008).** *Mercociudades, Red de integración. Una nueva realidad en América Latina*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Hänggi, H. (2006).** "Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon" in Hänggi, H. and Roloff, R. (Eds.) *Interregionalism and International Relations*, London: Routledge, 31-62.
- Hänggi, H. and Tanner, F. (2005).** *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood*.
- Hänggi, H. (2000).** "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives". Paper prepared for the workshop "Dollars, Democracy, and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas". Los Angeles, CA, USA, May 18. The Pacific Council on International Policy. Centre for Applied Policy Research.
- Hettne, B. (2005).** "Civilian Power or Soft Imperialism? EU as Global Actor and the Role of Interregionalism" in: *European Foreign Affairs Review*, vol. 10 (4) pp. 535-552.
- Hettne, B. and Söderbaum (2000).** "Theorising the Rise of Regioness" in *New Political Economy*, Vol. 5, n°31, pp. 457-473.
- Jaguaribe, H. and Vasconcelos, A. (2002).** *The European Union, Mercosul, and the New World Order*, New York: Psychology Press.
- Jeffery, Ch. (Ed.). (1997).** *The Regional Dimension of the European Union*. London: Frank Cass.
- Kagwanja, P. (2006).** "Power and Peace: South Africa and the Refurbishing of Africa's Multilateral Capacity for Peacemaking", in *Journal of Contemporary African Studies*, 24 (2), 159-184.
- Katzenstein, P. J. (1993).** "A World of Regions: America, Europe, and East Asia", *Indiana Journal of Global Studies*, vol. 1, n° 1, pp. 65-82. Available at: www.repositorylaw.indiana.edu/jgls/vol1/issue1/4.
- Lepik, K. (2009).** *Euroregions as Mechanisms for Strengthening Cross Border Cooperation in the Baltic Sea Region*. In: *Trames*, 13 (63/58), 3, 265-282.
- Maira, L. (Ed.) (2009).** *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal,
- Mallmann, M. I. and Marques, T. S. (2015).** *Fronteiras e Relações Brasil-Uruguai*. Porto Alegre, Edipucrs.
- Medeiros. M. de A. (2004).** "Unidades Subnacionais e Integração Européia: O Caso do Comité das Regiões" in: *Vigevani, Tullo, et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo, Baura, S. P: Fundação Editora de UNESP: EDUSC, PP. 159-177.
- Mendicoa, G. E. (2013).** *Las redes municipales y la gobernanza. La Red Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en perspectiva comparada*, Working Paper n° 64. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Mercociudades. (2014).** *Unidades Temáticas*. Available at: <http://www.mercociudades.org/node/2286>.
- Mercociudades. (1999).** *Cooperação Internacional da Rede Mercociudades*. Available at: <http://www.portoalegre.rs.gov.br>. Accessed April 27th, 2016.

- Monteiro Costa, A.; Radomsky, G. F. W. (2012).** *Território de Fronteira, Desenvolvimento e ambiente: O Projeto URB-AL Pampa*, in: Bento, F. R. (Ed.) *Fronteiras em Movimento*, Jundiaí: Paco Editorial, pp. 123-136.
- Moravcsik, A. (1998).** *Europe Integration at Century's End*. In: Moravcsik, A. (Ed.), *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*. New York: The Council on Foreign Relations, pp. 1-59.
- Morata, F. Noferini, A. (2014).** *Gobernanza y capacidades institucionales en la frontera pirenaica*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Parker, O. and Rosamond, B. (2013).** "Normative Power Europe" meets economic liberalism: complicating cosmopolitanism inside/outside the EU" in: *Cooperation and Conflict*, 48 (2), pp. 229-46.
- Pollio, E. (2010).** "What Kind of Interregionalism? The EU-Mercosur Relationship Within the Emerging 'Transatlantic Triangle?'" in: *Bruges Regional Integration and Global Governance Papers*, UN-CRIS.
- Pucci, A. S. 2010.** *O Estatuto da Fronteira Brazil-Uruguai*. Brasília: FUNAG.
- Red Andina de Ciudades.** *Acuerdo de Cooperación entre la Red Andina de Ciudades y la Red de Mercociudades*. Available at: portal.mercociudades.net/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/convenios/Acuerdos/Co
- Rhi Sausi, J. L.; Conato, D. (2009).** *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. La Experiencia del proyecto Fronteras Abiertas*. Rome: CESPI-IILA.
- Risse, Th. (2005).** *Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration*. In Börzel, T. (Ed.). *The Disparity of European Integration. Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst Haas*, Special Issue of the *Journal of European Public Policy*, vol 12, n° 2, pp. 291-309.
- Sanahuja, J. A. (2004).** "Un Diálogo Estructurado y Plural. La dimensión Institucional de las Relaciones Unión Europea-América Latina" in: *Nueva Sociedad*, n° 89, pp. 80-96.
- Saunier, P. Y. Ewen, S.h. (2008).** *Another rGlobal City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-2000*. New York & Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan.
- Unión Europea. Comité de las Regiones (2009).** *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre gobernanza multinivel*. Available at: https://www.europar.europa.eu/meetdocs/2009_es.pdf
- URB-AL.** <https://ec.europa.eu>
- Weaver, O (1996).** *European Security Identities*. *Journal of Common Market Studies*, vol. 103, n° 1, pp. 103-132.
- Whitehead, L. (1999)** **The European Union and the Americas.** *Bulmer Thomas, V. and Dunkerley, J. (Eds.) The United States and Latin America: The New Agenda*. Cambridge, Massachusetts & London: Harvard University Press, pp. 51-74.

La Fundación Unión Europea-América Latina (Fundación EU-LAC) fue creada en 2010 por los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC). Está formada por los Estados miembros de las regiones de la UE y ALC así como la Unión Europea. La Fundación es una herramienta para la asociación entre la UE y ALC y sus actividades se incluyen en el diálogo intergubernamental, de acuerdo con el Plan de Acción UE-CELAC.

A la Fundación EU-LAC se le ha encomendado la misión de fortalecer y promover la asociación estratégica birregional, mejorar su visibilidad y fomentar la participación activa de las respectivas sociedades civiles.

