

**La política de desarrollo  
de la UE y América Latina:  
Estrategias e instrumentos de cooperación  
para la asociación birregional**

**José Antonio Sanahuja**

# **La política de desarrollo de la UE y América Latina:**

**Estrategias e instrumentos de cooperación  
para la asociación birregional**

**José Antonio Sanahuja**



© CealCI - Fundación Carolina  
C/ General Rodrigo, 6. 4ª  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Diseño gráfico: Calamar

ISSN: 1888-5934

Depósito Legal: M-17149-2008

# Índice

I. El escenario de la cooperación al desarrollo en América Latina: ODM, “securitización”, agenda de cooperación de renta media, eficacia de la ayuda y cooperación sur-sur.....	5
II. La UE, la arquitectura de la ayuda y las reformas de la política de desarrollo .....	31
III. La cooperación al desarrollo UE-América Latina .....	41
IV. Conclusiones y propuestas .....	57
Anexo .....	64
Bibliografía empleada .....	72

José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. El autor agradece la colaboración de Francisco Verdes-Montenegro, investigador doctoral de la Universidad Complutense, en la elaboración de la información estadística. E-mail: sanahuja@cps.ucm.es.

## **I. El escenario de la cooperación al desarrollo en América Latina: ODM, “securitización”, agenda de cooperación de renta media, eficacia de la ayuda y cooperación sur-sur**

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

A mediados de 2000, el escenario era muy distinto en cuanto a corrientes de recursos, motivaciones y actores relevantes. Varias tendencias se observan con claridad: una creciente privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo, con los flujos oficiales y en particular la ayuda oficial al desarrollo (AOD) relegada a una posición cada vez menos importante; cambios en la racionalidad de la ayuda, ahora presidida por metas no siempre coincidentes –y en ocasiones contradictorias– de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los imperativos de seguridad de la “Guerra Global contra el Terrorismo”, y las dificulta-

des para definir y promover una agenda de cooperación diferenciada para los países de renta media (PRM). Por último, se observa la emergencia de nuevos actores de la propia región, a través de la cooperación regional y la cooperación sur-sur. A continuación se examinan de manera sucinta cada una de estas tendencias.

## **La privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo**

Hay que observar, en primer lugar, lo ocurrido en el marco, más amplio, de la financiación del desarrollo. Tras casi dos décadas de ajuste y de aplicación de las políticas del “Consenso de Washington”, y solo con algunas excepciones, la crisis de la deuda había quedado atrás y la región registraba un aumento espectacular de la inversión extranjera directa (IED) y otros flujos privados, incluyendo la inversión de cartera. Muchos países recibían, además, importantes flujos de remesas, que tras un rápido crecimiento se situaron entre 2005 y 2007 en cifras agregadas cercanas al total de IED de ese trienio. La región también acumuló abultados superávits comerciales, fruto del crecimiento y la “bonanza” exportadora de las materias primas, animada por el crecimiento de la demanda de China y otros países asiáticos. Ello se sumó a una posición fiscal más sólida y una mayor capacidad de los gobiernos y las empresas para financiarse en sus mercados domésticos, reduciendo la dependencia de la financiación externa.

Esas condiciones, inusualmente favorables, permitieron que algunos países adelantaran pagos de deuda externa, en particular a acreedores oficiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Entre 2004 y 2006 el saldo negativo con el conjunto de los acreedores oficiales fue de 61.000 millones de dólares (ver cuadro 1). A título comparativo, en ese último año la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) solo representaba una tercera parte de los pagos que la región realizó a acreedores del Club de París, y a instituciones financieras multilaterales como el FMI o el Banco Mundial, a quienes países como Argentina, Brasil y Venezuela habían realizado pagos anticipados para saldar sus deudas y evitar que el Fondo siguiera tutelando su política económica.

**CUADRO 1. FLUJOS DE CAPITAL NETOS A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2002-2008**  
(MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

Indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Flujos públicos y privados netos</b>	<b>38,0</b>	<b>61,8</b>	<b>59,9</b>	<b>81,7</b>	<b>64,8</b>	<b>215,1</b>	<b>130,9</b>
Flujos privados netos	25,6	57,0	70,0	112,9	85,0	215,9	127,2
IED neta	53,0	43,0	64,9	70,8	71,6	1074,5	124,8
Inversión de cartera neta	1,4	3,3	-0,6	12,2	11,2	29,6	-6,5
Flujos de deuda netos	-16,4	16,2	-4,4	-1,3	-18,0	78,0	12,6
Acreeedores oficiales (incl. BM y FMI)	12,4	4,8	-10,1	-31,2	-20,2	-0,8	3,7
Acreeedores privados	-28,8	11,4	5,7	29,9	2,2	78,8	8,9
Remesas de emigrantes	27,9	36,6	43,3	50,1	59,2	63,1	63,3
AOD neta		6,1	6,3	6,5	6,7	6,9	8,7

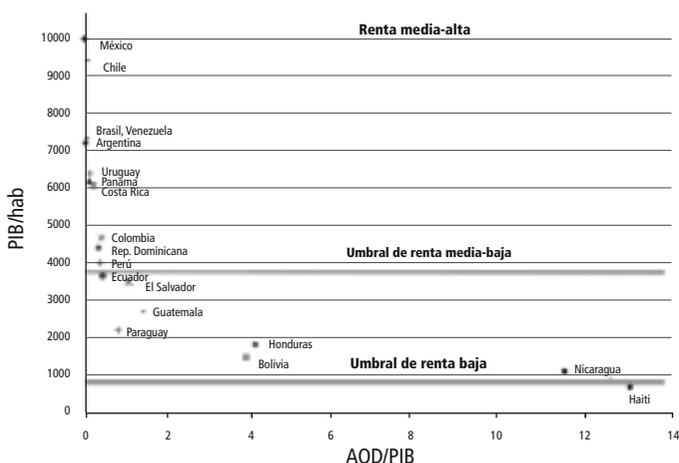
Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2009*; CAD/OCDE

En 2008, antes de que estallara la crisis económica mundial, por cada dólar de ayuda oficial al desarrollo (AOD) que se dirigía a la región, América Latina recibía más de diez dólares en concepto de inversión extranjera directa, y al menos otros diez en remesas. Por todo ello, puede afirmarse que la ayuda oficial al desarrollo se ha convertido en una fuente cada vez menos relevante para el conjunto de la región. En los países de renta media-alta de la región, una eventual desaparición de la ayuda –algo que, en algunos casos, ya está ocurriendo–, no tendría casi ningún efecto, al menos en términos macroeconómicos y en lo referido al acceso a financiación externa. Ello, sin embargo, no significa que ésta sea irrelevante, como se argumenta más adelante, ya que para estos países su importancia radica en otros aspectos, como la transferencia de conocimiento, o su papel catalizador en cuanto al cambio político o institucional.

Sin embargo, en un reducido número de países de menor renta del área andina, de Centroamérica o del Caribe –Bolivia, Honduras, Nicaragua, Haití o Surinam– la ayuda externa sigue siendo una de las vías de financiación externa más importante, a menudo mucho mayor que la inversión privada, como pone de manifiesto su elevada tasa de dependencia de la ayuda al desarrollo (véase el cuadro 3). Esos flujos de ayuda se explican por su menor renta, por factores históricos –en particular, en el caso de Centroa-

mérica, que con la crisis y los conflictos de los años ochenta se convirtió en una región prioritaria—, y en ocasiones, por el impacto de los desastres ocasionados causados por la combinación de riesgos climatológicos y geológicos propios de la región, y su alto grado de vulnerabilidad humana, que han ocasionado importantes compromisos financieros para la reconstrucción. Pero incluso en estos casos, la ayuda al desarrollo se encuentra por detrás de los aportes que suponen las remesas de los emigrantes.

**CUADRO 2. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
RELACIÓN ENTRE NIVEL DE RENTA Y TASA DE DEPENDENCIA DE LA AYUDA**



Fuente: Elaboración propia con datos de CAD/OCDE.

De nuevo en una perspectiva regional, la crisis económica iniciada en 2008 ha puesto de manifiesto una vez más los riesgos derivados de un modelo de crecimiento dependiente de esa particular pauta de financiación externa. El crédito y la inversión privada sufrieron una fuerte reducción en 2009 con motivo de la crisis económica internacional y algunos países, como México, tuvieron que pedir auxilio al FMI. Las remesas mostraron mayor resiliencia, y aunque disminuyeron o dejaron de crecer, siguieron fluyendo, lo que aumentó su importancia relativa para la región. Posteriormente, el

**CUADRO 3. DEPENDENCIA DE LA AYUDA Y FINANCIACIÓN EXTERNA  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2008**

País	AOD total (millones de dólares)	Ratio de dependen- cia de la ayuda (AOD como % del PIB)	Ratio de dependen- cia de las remesas (Remesas como % del PIB)	Ratio flujos de inversión extran- jera (IED y cartera) vs. AOD (2008)
Guyana	166	14,5%	--	1/4
Haití	912	13,1%	20,3%	1/41
Nicaragua	741	11,5%	12,9%	1/46
Dominica	22	6,3%	--	4/1
Honduras	564	4,1%	20,9%	6,2/1
Bolivia	628	3,9%	6,6%	1/31
Surinam	102	3,7%	25,9%	1/9
Guatemala	536	1,4%	7,4%	1,7/1
El Salvador	233	1,1%	18,1%	7/1
Paraguay	134	0,8%	2,9%	1/2
Jamaica	79	0,6%	17,4%	1,5/1
Ecuador	231	0,5%	6,7%	2/1
Colombia	972	0,4%	2,2%	3/1
Perú	466	0,4%	2,0%	8/1
R. Dominicana	153	0,3%	7,4%	1,5/1
Costa Rica	66	0,2%	2,3%	11/1
Panamá	29	0,1%	0,9%	126/1
Uruguay	33	0,1%	0,4%	11/1
Argentina	131	0,0%	0,2%	37/1
Brasil	460	0,0%	0,3%	117/1*
Chile	73	0,0%	0,0%	101/1
Cuba	127	--	--	1/6**
México	149	0,0%	2,5%	107/1
Venezuela	59	0,0%	0,1%	64/1
Trinidad y Tobago	12	0,0%	0,6%	184/1

\*Cifras de IED de 2007. \*\* En 2008 Cuba registró un flujo de IED negativo de -311 millones de dólares

Fuente: OCDE

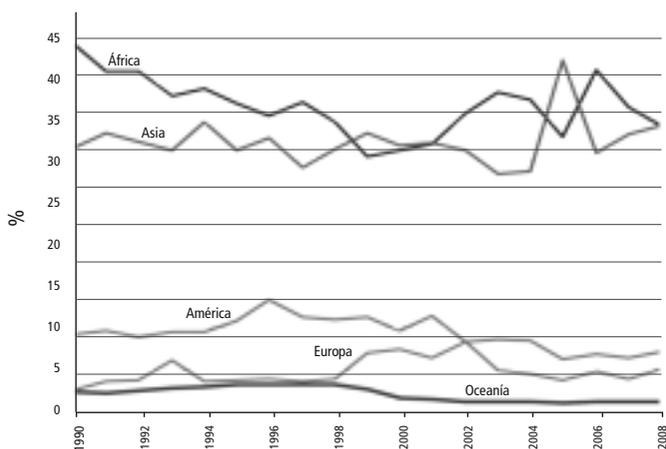
fuerte crecimiento y las favorables perspectivas de América Latina en 2010, en particular para algunos países emergentes, como Brasil, han motivado el retorno de abultadas corrientes de capital privado.

Esa “bonanza” de los flujos de capital privado no está exenta de problemas. Se ha llegado al punto de que algunos países se muestran temerosos de los efectos que ello pueda tener en la valoración de los activos, con el consiguiente riesgo de nuevas “burbujas” y en la apreciación de sus monedas, y con la consiguiente erosión de su competitividad. Frente a esos riesgos para la estabilidad de sus economías, algunos gobiernos de la región se han visto obligados a intervenir en los mercados de divisas y a adoptar otras medidas de control frente al movimiento de capitales.

## La agenda internacional de desarrollo, los ODM y la “securitización” de la ayuda: efectos en América Latina

En lo que se refiere a la ayuda al desarrollo, se observa una fuerte caída en la participación de América Latina en la AOD mundial. Entre 1997-1998 y

**CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA AOD NETA MUNDIAL (COMO PORCENTAJE DE LA AOD TOTAL DE LOS DONANTES DEL CAD)**



Fuente: CAD/OCDE

2007-2008 la proporción de ayuda destinada a América Latina y el Caribe descendió del 12,3% al 7,9% de la AOD bilateral total, mientras que la que se dirigió a las regiones donde se concentran la pobreza mundial aumentó: del 23,5% al 26,3% en África subsahariana, y del 10,6% al 12,4% en Asia central y meridional. Si se considera la AOD total, el descenso es más marcado: en 1998 América Latina recibió el 10% de la ayuda mundial, pero entre 2001 y 2008, esa tasa se situó entre el 4% y el 5%.

Este hecho se relaciona con las dos tendencias que desde 2000 han contribuido a conformar el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Por una parte, las metas internacionales de desarrollo –en particular, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)– han incentivado una significativa reorientación de la ayuda mundial hacia los países de menor renta de África subsahariana, Asia meridional y el Sudeste asiático. Por otra parte, desde los atentados del 11-S se ha producido una marcada “securitización” de la agenda de las relaciones internacionales, de la que no ha escapado las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo. Una parte considerable del fuerte aumento de la AOD mundial que se ha registrado a partir de 2001 –de un 0,23% a un 0,33% del PIB agregado de los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)– es atribuible a la denominada “Guerra Global contra el Terror”, y ese aumento ha privilegiado, en primer lugar, a los países más relevantes desde el punto de vista estratégico en dicha “Guerra” –Irak, Afganistán, Pakistán, Jordania, Etiopía...–, y posteriormente, a otros países etiquetados como “Estados frágiles” que se relacionan con la amenaza del terrorismo transnacional. En 2008, los dos principales receptores de AOD mundial fueron Irak y Afganistán, por ese orden.

Ambas tendencias –“efecto ODM” y “securitización” de la ayuda– han tenido efectos visibles en el “mapa” que refleja la distribución de la ayuda entre países de América Latina. Han perdido peso los países de renta media-alta, para los cuales, como se indicó, la ayuda es aún más irrelevante que en el pasado como fuente de financiación externa. Han ganado peso los países más pobres –en parte, como resultado de los planes de reconstrucción posteriores a desastres– y, sobre todo, los países de renta media-baja de Centroamérica y la región andina. No existe, sin embargo, una correlación clara entre ayuda y nivel de renta, o indicadores de po-

**CUADRO 5. LOS DIEZ PRINCIPALES RECEPTORES DE AOD DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2006-2008 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES DE AOD NETA RECIBIDA DE LOS DONANTES DEL CAD)**

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

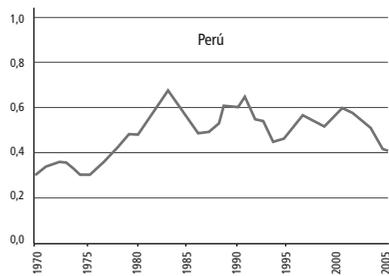
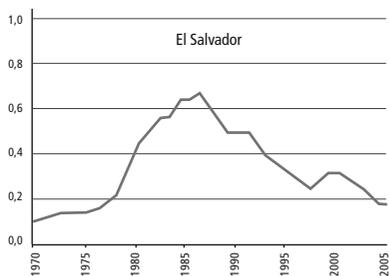
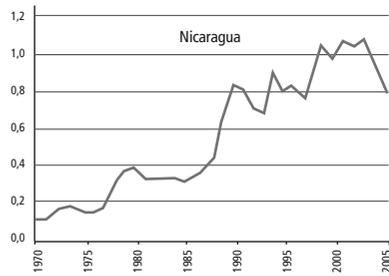
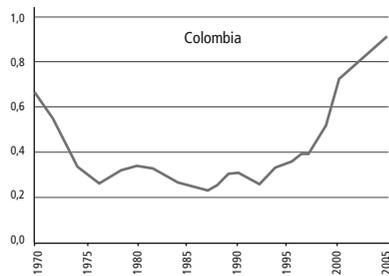
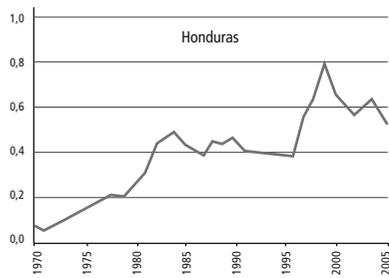
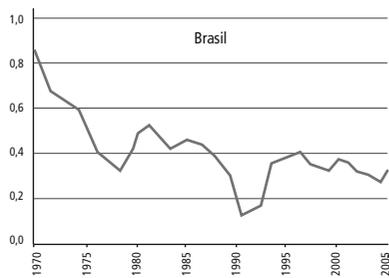
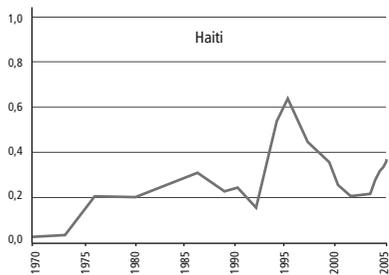
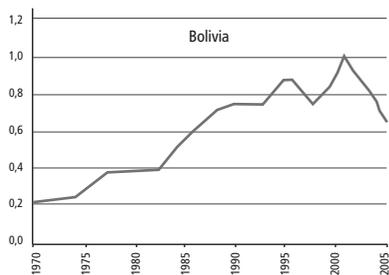
Fuente: CAD/OCDE

breza en el “mapa” de la distribución de la ayuda de América Latina, y como ocurre en otras regiones, hay *donor darlings* y *donor orphans* (Véase el cuadro 5).

Entre los países de renta media-baja (PRMB), que en 2008 concentraban la mitad de toda la AOD destinada a América Latina, el aumento o disminución de la ayuda no se relaciona con los niveles de renta —en 2005, el 70% de la AOD se concentraba en cinco países: Nicaragua, Bolivia, Honduras, Colombia y Perú—, sino con variables de tipo político, y en particular el fin de los conflictos armados de los años ochenta en la región, o la mayor importancia otorgada en los países andinos desde 1990 al narcotráfico y al conflicto colombiano (Véase el cuadro 6).

Significativamente, el país de América Latina en el que se observa el mayor crecimiento de la AOD a lo largo de la década de 2000 es Colombia, que bajo la presidencia de Álvaro Uribe atrajo la atención de los donantes al resituar el conflicto armado interno en el marco, más amplio, de la “Guerra Global contra el Terror”. Este país es el que presenta el mayor aumento de la AOD en este periodo. Entre 2000 y 2008 se multiplicó por 2,5 veces, hasta alcanzar en ese último año una cifra cercana a 1.000

**CUADRO 6. TENDENCIAS DE LA AYUDA A LOS PRINCIPALES RECEPTORES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESDE 1970 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES, A PRECIOS Y TIPOS DE CAMBIO DE 2007, EN PROMEDIO DE LOS DESEMBOLOSOS NETOS POR TRIENIO)**



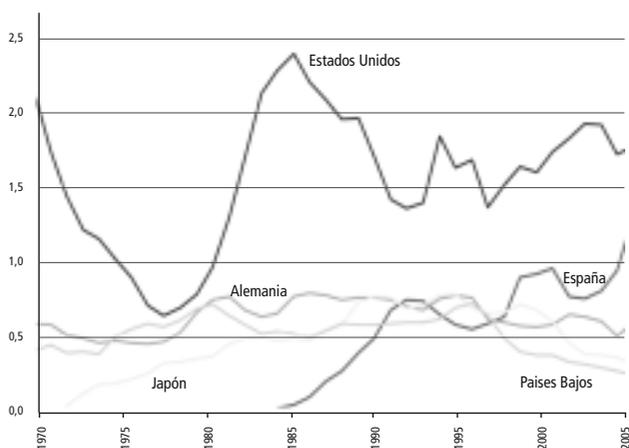
Fuente: CAD/OCDE

**CUADRO 7. AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SEGÚN DONANTES DEL CAD, 1970-2008  
(EN MILLONES DE DÓLARES, A PRECIOS Y TIPOS DE CAMBIO DE 2007,  
COMO PROMEDIO ANUAL DE DESEMBOLSOS NETOS)**

País	1970-79	1980-89	1990-99	2000-08	2000-08 % de países CAD	2000-08 ALC como % de cada donante
Australia	1	3	1	2	0	0
Austria	9	20	34	38	1	4
Bélgica	38	49	90	91	2	10
Canada	142	255	251	330	6	17
Dinamarca	13	16	82	112	2	9
Finlandia	8	19	28	34	1	9
Francia	132	338	332	282	5	5
Alemania	479	704	697	580	10	10
Grecia	-	-	0	2	0	1
Irlanda	0	0	3	17	0	4
Italia	1	261	318	66	1	5
Japón	137	448	704	439	8	8
Luxemburgo	1	1	14	31	1	16
Países Bajos	467	566	595	292	5	11
Nueva Zelanda	2	1	2	5	0	2
Noruega	9	51	130	133	2	8
Portugal	-	-	1	3	0	1
España	-	55	584	975	17	48
Suecia	30	93	174	208	4	12
Suiza	28	79	105	109	2	14
Reino Unido	371	204	263	121	2	2
Estados Unidos	1.126	1.754	1.565	1.740	31	12
<b>Total CAD</b>	<b>2.991</b>	<b>4.916</b>	<b>5.973</b>	<b>5.611</b>	<b>100</b>	<b>10</b>
<b>Instituciones UE</b>	<b>101</b>	<b>270</b>	<b>717</b>	<b>842</b>	<b>-</b>	<b>10</b>

Fuente: CAD/OCDE

**CUADRO 8. AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE LOS PRINCIPALES DONANTES BILATERALES. (MILES DE MILLONES DE DÓLARES, A PRECIOS Y TIPOS DE CAMBIO DE 2007, DESEMBOLSOS NETOS PROMEDIO EN CADA TRIENIO)**



Fuente: CAD/OCDE

**CUADRO 9. RANKING DE DONANTES EN LA COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA EN 2007-2008 (AOD NETA BILATERAL Y DE LA CE)**

Ranking según montos totales de AOD destinada a América Latina (2007)		Ranking según % de AOD de cada país destinada a AL (2007)	
País	Millones de US\$	País	% ayuda total a AL
Estados Unidos	1.916	España	20,80
España	1.071	Canadá	10,20
Comisión Europea	988	Japón	9,50
Japón	731	Estados Unidos	8,80
Alemania	592	Luxemburgo	8,20
Canadá	418	Suiza	6,40
Francia	410	Alemania	4,90
Países Bajos	230	Bélgica	4,50
Suecia	195	Suecia	4,50
Noruega	169	Noruega	4,30
Reino Unido	153	Finlandia	4,20
Italia	125	Francia	4,10
Suiza	108	Dinamarca	3,80
Dinamarca	97	Países Bajos	3,70

**Ranking según montos totales de AOD destinada a América Latina (2008)**

País	Millones de US\$
España	1.976
Estados Unidos	1.871
Comisión Europea	1.108
Alemania	818
Canadá	482
BID	310
Japón	269
Países Bajos	230
Francia	213
Suecia	200
Italia	156
Reino Unido	127
Suiza	111
Dinamarca	103

**Ranking según % de AOD de cada país destinada a AL (2008)**

País	% ayuda total a AL
España	28,10
Canadá	10,20
Luxemburgo	9,70
Japón	8,30
Estados-Unidos	6,9
Suiza	6,10
Alemania	5,90
Noruega	4,90
Bélgica	4,70
Suecia	4,40
Dinamarca	4
Países Bajos	3,90
Francia	3,50
Italia	3,50

Fuente: CAD/OCDE

millones de dólares. Entre 2006 y 2008, ese país recibió el 11% de toda la AOD dirigida a América Latina, situándose en el primer lugar en la escala de receptores (Véanse los cuadros 5 y 6).

Sea por una u otra razón, o por ambas, se observa una clara reducción de la ayuda de donantes como Estados Unidos, Canadá y Japón, o de los Países Bajos e Italia, y la salida gradual de la región de varios donantes europeos: el Reino Unido ha cerrado sus actividades en la región y Suecia y Dinamarca siguen el mismo camino (véanse los cuadros 7 y 8). El marcado aumento de la ayuda española –por primera vez, España se situó en el primer puesto en la escala de donantes en 2008, con un monto destinado a la región muy cercano a los 2.000 millones de dólares– sólo ha compensado en parte estas salidas (véase el cuadro 9).

Por otra parte, aunque en 2009 no se registraron caídas significativas de la AOD, a partir de 2010 se han anunciado fuertes restricciones fiscales en los países avanzados y entre ellos España, para la que ese primer puesto en la escala de donantes alcanzado en 2008 puede mostrarse muy efímero. Ello anuncia recortes significativos de la ayuda, de los que América

Latina puede salir peor parada que otras regiones, dado que es una región de renta media que a pesar de la crisis, en conjunto registra tasas de crecimiento positivas y en la que, como se indicó, algunas economías emergentes están atrayendo importantes corrientes de inversión privada.

En lo que se refiere a los donantes multilaterales, también se observa una reducción de la ayuda dirigida a la reunión por parte de las agencias, programas y fondos de Naciones Unidas –en especial, de los dos más importantes en términos financieros, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Programa Mundial de Alimentos (PMA)–, y de las “ventanillas” blandas de los bancos de desarrollo –Fondo de Operaciones Especiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial–.

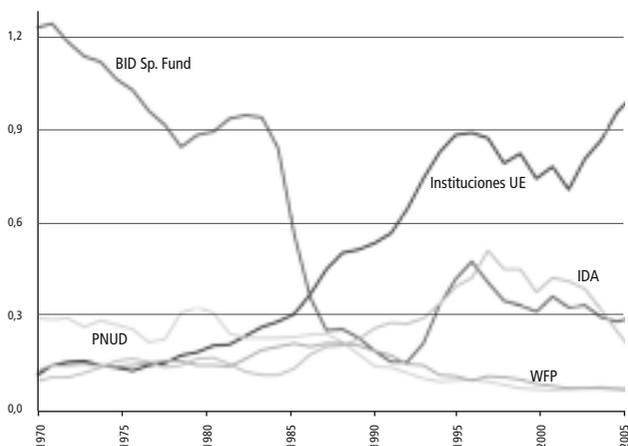
Como puede verse en los cuadros 9 y 10, la ayuda procedente de las instituciones de la UE ha aumentado su participación tanto en tér-

**CUADRO 10. LOS DIEZ PRINCIPALES DONANTES MULTILATERALES A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (MILLONES DE DÓLARES. DESEMBOLSOS NETOS)**

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

Fuente: CAD/OCDE

**CUADRO 11. AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE LOS PRINCIPALES DONANTES MULTILATERALES, 1970-2008 (MILES DE MILLONES DE DÓLARES, A PRECIOS Y TIPOS DE CAMBIO DE 2007, DESEMBOLSOS NETOS PROMEDIO EN CADA TRIENIO)**



Fuente: CAD/OCDE

minos absolutos como relativos. Entre los años ochenta y el decenio de 2000 la ayuda comunitaria se ha multiplicado por cuatro, hasta superar los 1.000 millones de dólares anuales. Ello sitúa a la Comisión Europea como el tercer donante más importante de América Latina; supone alrededor de un 15% de la AOD total que se dirige a la región, y en torno a la mitad de que se clasifica por parte del CAD como ayuda multilateral.

### París y Accra: la agenda internacional de eficacia de la ayuda en América Latina

Parte de los problemas que aquejan al sistema de ayuda al desarrollo radica en las instituciones, más que en los recursos. Ese sistema es el reflejo de un mundo cada vez más integrado, pero en el que la autoridad política está fragmentada en un gran número de Estados soberanos, y las organizaciones internacionales no siempre tienen ni las competencias ni los recursos para asegurar la paz y la seguridad y la gobernanza del sistema in-

ternacional, asegurar la provisión de bienes públicos globales, o corregir las crecientes desigualdades. Aunque el donante acepte la obligación moral o política de otorgar ayuda, en términos jurídicos ésta sigue siendo voluntaria y discrecional, y el receptor no tiene ninguna titularidad o derecho adquirido sobre ella. Esta asimetría fundamental tiene otras consecuencias bien conocidas: volatilidad de la ayuda; problemas recurrentes de coordinación entre donantes; solapamientos e ineficiencias; pautas desiguales e inequitativas de distribución; ayuda condicionada a todo tipo de intereses del donante, sean políticos, comerciales o de prestigio; y comportamientos escapistas o de *free-rider* a la hora de compartir las cargas de la acción colectiva internacional a favor del desarrollo.

Estos problemas se han visto agravados por dos tendencias que aquejan a la arquitectura institucional del sistema de ayuda: la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda. Con el término “proliferación” se alude al creciente número de donantes, públicos y privados, con los que tienen que tratar los países receptores. La “fragmentación” se refiere al creciente número de actividades, la reducción de los fondos invertidos en cada una de ellas, y la tendencia a prefijar el destino de los fondos al margen de las prioridades de desarrollo del receptor (Asociación Internacional de Fomento, 2007; Sanahuja, 2007a). Como resultado, obtener ayuda supone elevados costes de transacción y nuevas condiciones en cuanto a la definición de políticas, particularmente si se trata de los países más pobres, institucionalmente más débiles (Easterly, 2002; Acharya *et al.*, 2006).

En el Consenso de Monterrey de 2002, los donantes reconocieron abiertamente la necesidad de mejorar la eficacia de la ayuda modificando la manera en la que ésta se distribuye. Para ello, en el punto 43 de ese documento se comprometieron a armonizar sus procedimientos operacionales, a fin de reducir los costes de transacción; a fortalecer la capacidad de absorción y la gestión financiera de los países receptores; a que las corrientes de recursos sean previsibles, utilizando instrumentos más apropiados, en particular el apoyo presupuestario; y a suministrar la ayuda a través de las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza definidas y asumidas por los propios países en desarrollo. Aunque expresado en pocas líneas, se trata de un programa muy exigente. Ha dado origen a un proceso de trabajo impulsado por el CAD, el Banco Mundial, la

UE, y otros actores, en el marco del “Foro de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda” (*High-Level Forum on Aid Effectiveness*, o HLF), integrado por donantes bilaterales y multilaterales y un buen número de países receptores. Ese Foro ha adoptado varios documentos relevantes: la Declaración de Roma sobre Armonización (2003), la Declaración de Marrakesh (2004), y, sobre todo, la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (marzo de 2005), y la Agenda de Acción de Accra (2008).

La Declaración de París, en particular, define un nuevo paradigma en la relación entre donantes y receptores, a los que, en el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración, ahora se denomina “países socios”. La Declaración pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad y afrontar los problemas causados por la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, a partir de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados. Esos principios reflejan un doble vínculo: por un lado, un mayor compromiso de los donantes con el fortalecimiento de las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas. Por otro lado, a pesar de que se intenta dejar atrás la condicionalidad, en realidad se define un nuevo marco de condiciones más exigente.

La Declaración de París de 2005 dio inicio a un proceso de adaptación de las políticas de ayuda de los donantes, que ha suscitado notables expectativas de cambio –no exentas de preocupación– tanto entre los gestores de la cooperación de las agencias donantes como de los gobiernos de los “países socios”. Para el periodo 2005-2010 se adoptaron 12 metas, con sus respectivos indicadores de progreso, en un proceso que se caracterizó por un marcado enfoque tecnocrático. Sin embargo, en 2008, una reunión de seguimiento de la Declaración de París convocada por el Foro de Alto Nivel (HLF) en Accra (Ghana), condujo a una significativa reorientación de la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda. En gran medida, Accra significó la “repolitización” del proceso de París, de manera que éste dejó de ser una valoración tecnocrática basada en indicadores, y se redefinió como un proceso político sobre la gobernanza global de la ayuda, en el que los países en desarrollo, más asertivos, cuestionaron el esquema de gobierno tradicional del sistema de ayuda, basado en el binomio Banco Mundial-Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, reclamando un papel

más destacado para el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) (Schulz, 2008).

Accra también significó una revisión de los principios de la Declaración de París: la presión de las organizaciones sociales y los actores descentralizados a favor de una mayor participación en la definición de las agendas nacionales de desarrollo llevó a asumir el principio de “apropiación democrática”; en materia de alineamiento, hubo menos tolerancia a la continuidad de los sistemas paralelos creados por los donantes para sortear la administración pública de los países receptores, y se demandó un papel más relevante para los sistemas nacionales. Se lanzó la iniciativa de “división del trabajo” entre donantes a partir de 2009, por la que cada donante deberá tener una mayor especialización geográfica y sectorial basada en sus ventajas comparativas, pero definida por la demanda de los países en desarrollo.

Para América Latina, París y Accra plantean desafíos diferenciados, debido a sus particularidades como región de renta media. Los procesos de cambio político abren oportunidades para una agenda de desarrollo más inclusiva y con mayor legitimidad, pero al tiempo, la región sigue estando caracterizada por la volatilidad política, la debilidad institucional y la ausencia –y a menudo, el rechazo por parte de los gobiernos– de marcos adecuados para la participación social, en aras de una “apropiación democrática”. En muchos países de la región, además, la ayuda es escasa y por ello no supone un incentivo adecuado para la apropiación. En materia de alineamiento, a menudo los sistemas nacionales son débiles, y los donantes tienen escasa experiencia en el uso de instrumentos como el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales, que por otra parte deben adaptarse a las particulares condiciones de los PRMB. Los donantes tienen escasa experiencia en la actuación colectiva que requiere el principio de armonización, y es difícil avanzar hacia una “división de tareas” entre donantes en un contexto en el que una parte significativa de ellos están reconsiderando su compromiso con América Latina, lo cual también afecta a la predictibilidad de la ayuda y el principio de mutua responsabilidad (FRIDE, 2009).

Sin duda, la agenda planteada por la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra abordan aspectos críticos para la eficacia de la ayuda: gobernanza del sistema de ayuda, liderazgo y fortalecimiento de capaci-

dades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda se centra en los flujos de AOD, dejando fuera otras políticas que condicionan la eficacia de la ayuda, en particular en los PRM, como el comercio, la deuda, la inversión extranjera, el tratamiento de las remesas de los emigrantes o el acceso a la tecnología, que son aspectos clave en la agenda de desarrollo y los ODM (Alonso y Sanahuja, 2006).

La reflexión sobre la manera de mejorar el impacto y la eficacia de la ayuda destinada a los países de renta baja han llevado también a cambios importantes en las modalidades e instrumentos de la ayuda. Están quedando atrás enfoques basados en proyectos (*project-aid*), debido a que éstos a menudo debilitaban las políticas y las instituciones públicas, y tendían a reflejar más las prioridades del donante que las del receptor. Frente a ello, se están privilegiando modalidades de ayuda basadas en programas (*program-aid*), en el marco de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza (ERP), como el apoyo directo al presupuesto (*budget support*) y el enfoque sectorial (*sector wide approach* o SWAP) que sitúa el conjunto del apoyo externo en el marco de un diseño de política general en sectores clave, como la salud o la educación (Sanahuja, 2007a).

Este tipo de instrumentos pueden ser adecuados para los países de renta media baja (PRMB) de la subregión andina y de Centroamérica, en los que la ayuda tiene un peso elevado en relación al PIB y es un componente importante de su financiación externa, y se han adoptado, además, Estrategias nacionales de Reducción de la Pobreza (ERP). Sin embargo, en los países de renta media alta (PRMA), como se argumenta en el siguiente apartado, en particular en los más avanzados, el uso de estos instrumentos no parece factible debido a que el peso de la ayuda sobre el PIB es muy bajo, y los objetivos y la agenda política propia de lucha contra la pobreza puede, y debe ser acometida con los recursos propios del país. En los PRMA puede ser más adecuado orientar la ayuda, de manera muy focalizada, a problemas u obstáculos concretos para el desarrollo, como puede ser el fortalecimiento de las capacidades institucionales y/o de diseño de políticas, el apoyo a los actores sociales que promueven cambios políticos, institucionales y normativos, y los instrumentos que permitan movilizar recursos adicionales. Es este ámbito, cabe señalar a los bancos multilaterales

–Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento y, para la UE, el Banco Europeo de Inversiones–, cuyos préstamos ordinarios no se computan como AOD. Estos bancos pueden ser importantes por sí mismos o movilizándolo recursos privados para la financiación de infraestructura, ya que esta comporta montos de inversión que no suelen estar al alcance de los donantes bilaterales o de la Comisión Europea.

### **Más allá de los ODM y el antiterrorismo: la agenda de cooperación con los países de renta media (PRM)**

La reducción de la ayuda a los PRM se ha justificado a menudo alegando que en muchos de estos países el verdadero problema es la desigualdad, y no la pobreza, y que no se justificaría entregar recursos desde el exterior para hacer frente a ese problema cuando los propios actores internos no están dispuestos a adoptar las políticas necesarias –en especial, las de contenido redistributivo– que permitirían resolver el problema.

Este argumento sería correcto si la reducción de la ayuda fuera un incentivo para el cambio interno y la adopción de políticas más favorables a los pobres, pero eso es poco probable. Además, hay otras razones importantes para mantener la ayuda a los PRM, particularmente aplicables a la realidad de América Latina. Según ha señalado Alonso (2007a y b), si se quiere erradicar la pobreza, en primer lugar deberán lograrse necesariamente avances en los PRM, dado su peso en la pobreza mundial. En segundo lugar, el sistema de ayuda estaría estableciendo incentivos perversos y existiría un problema de riesgo moral si los avances en el desarrollo se penalizaran con la reducción de la ayuda. En tercer lugar, es importante evitar retrocesos en países en los que el avance no está consolidado, y en los que existe un elevado riesgo de crisis debido a su vulnerabilidad externa a crisis financieras o de otra índole; en cuarto lugar, estos países, además, actúan a menudo como “anclaje” regional en términos de desarrollo económico y estabilidad regional (por ejemplo, México en relación con Centroamérica, Brasil en relación con los países andinos y de Sudamérica). En quinto lugar, la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible depende en parte,

de la adecuada provisión y mantenimiento de los bienes públicos globales y regionales –paz y seguridad, estabilidad financiera, salud global y lucha contra pandemias, y preservación del medio ambiente–, y no se podrá asegurar su provisión sin contar con los PRM. Finalmente, estos países, además de ser receptores de ayuda, también pueden ser donantes a través de mecanismos innovadores de cooperación sur-sur horizontal o de tipo triangular, por lo que la ayuda a los PRM puede movilizar más recursos y alentar que los propios países en desarrollo y sus organizaciones regionales asuman mayores responsabilidades en la consecución de los ODM.

La cooperación con América Latina y el Caribe exige ir más allá de los ODM y partir de sus especificidades en tanto PRM caracterizados por una elevada desigualdad y debilidades institucionales. De nuevo siguiendo a Alonso (2007b: 3), buena parte de los PRM han registrado periodos de fuerte crecimiento que sin embargo no han podido sostenerse (en un proceso cíclico de auge y caída), debido a una serie de obstáculos o “trampas del progreso” que, salvando las diferencias entre los países, parecen radicar en tres grandes cuestiones: a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c) las dificultades que enfrentan para la transformación tecnológica y productiva. ¿Qué comporta este diagnóstico en términos de política de desarrollo?

*-Fortalecimiento institucional y cohesión social:* Instituciones frágiles significa débil capacidad de gobierno para proveer bienes públicos, para gestionar los conflictos distributivos, para afrontar los *shocks* externos, para la regulación de los mercados, la gestión de los servicios públicos o para asegurar la cohesión social y hacer frente al elevado nivel de desigualdad que caracteriza a algunos PRM, en especial en América Latina. Todo ello contribuye a minar la legitimidad de las instituciones. Por ello, la mejora de las políticas públicas a través de la reforma institucional, el intercambio de experiencias, que reducen el coste de la innovación (como el programa Eurosocietal), el fortalecimiento de programas específicos de salud y educación, y el respaldo a los actores sociales favorables al cambio constituyen ámbitos prioritarios para una política de cooperación eficaz con los PRM. Un aspecto clave que expresa tanto la fragilidad insti-

tucional como la falta de cohesión es la debilidad fiscal del Estado, por lo que el apoyo financiero y técnico al “pacto fiscal” y las reformas tributarias es clave.

*-Estabilidad financiera y políticas contracíclicas:* Como han puesto de manifiesto las crisis de los últimos años, la vulnerabilidad a *shocks* financieros es el resultado de la inserción, en mercados financieros altamente volátiles, de PRM en los que concurren estos factores: elevado nivel de endeudamiento, mercados nacionales de capital estrechos, necesidades de financiación que a menudo se resuelven recurriendo a emitir títulos de corto plazo, pasivos en moneda extranjera, y liberalización apresurada de la cuenta de capital. Ello demanda mayor regulación de los mercados financieros internacionales mediante una “nueva arquitectura financiera internacional” que resuelva los problemas “sistémicos” de dichos mercados; fortalecer los sistemas financieros nacionales y la capacidad reguladora del Estado para su correcto funcionamiento; hacer frente al problema de la deuda soberana con una regulación internacional adecuada, que aún no existe –las propuestas del FMI para su creación tras la crisis argentina de 2001-2002 se estancaron–, y permitir que los PRM puedan aplicar políticas contra cíclicas frente a las crisis, y preservar así los avances logrados en la reducción de la pobreza.

*-Políticas para mejorar la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso seguro y estable a los mercados externos.* Entre las políticas favorables a la competitividad destacan la mejora de las infraestructuras y, especialmente, las políticas para la incorporación de conocimiento y tecnología, que generan mayor productividad y dinamismo económico. De esta manera, se rompería un “círculo vicioso” que afecta a los países latinoamericanos, que tienden a concentrarse en productos intensivos en recursos naturales, y empleos de baja calidad, desalentando las políticas nacionales para mejorar la educación, dotarse de capacidades en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). En este ámbito, ¿Qué políticas de cooperación pueden jugar un papel clave? En primer lugar, se requiere una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos –sea la integración regional sur-sur o los acuerdos comerciales regio-

nales sur-norte— que aseguran el acceso a mercados externos, incrementan la inversión externa, e incentivan la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y que dejen espacio para la aplicación de políticas activas para atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial si se trata de acuerdos sur-norte en los que las asimetrías son mucho mayores. El apoyo financiero a esas políticas activas por parte del socio externo —en particular, por la UE— puede ser clave si existen constricciones presupuestarias. También es importante el apoyo a la mejora de la infraestructura, dado que para algunos países los sobrecostes que supone el transporte superan a los aranceles que se aplican a sus productos. Finalmente, la cooperación en ciencia y tecnología a través de programas que favorezcan tanto la generación de capacidades endógenas, como la transferencia de tecnología del exterior, se erige como sector esencial en este ámbito.

En los últimos años, en el marco del consenso internacional sobre los ODM, se ha tratado de promover la agenda de desarrollo de los PRM a través de distintas iniciativas y marcos multilaterales, con el respaldo de los propios PRM, de algunos países donantes, como España, y de los bancos multilaterales de desarrollo, ya que los PRM han sido los principales usuarios de sus créditos ordinarios.

## **Nuevos actores en juego: la cooperación sur-sur y el “regionalismo postliberal” en América Latina**

Como se ha indicado, la cooperación sur-sur tiene gran relevancia para los PRM. Genera beneficios tanto para el donante como para el receptor, sean capacidades institucionales y tecnológicas, inversiones, acceso a mercados o internacionalización de los actores económicos. Los países involucrados consideran que por su carácter pretendidamente “horizontal” y “solidaria” puede adecuarse mejor a sus necesidades —una valoración que refleja tanto las ventajas comparativas de esta modalidad de cooperación, como discursos de autolegitimación y de construcción de identidad— dado que hace mayor uso de recursos locales, y genera un mayor sentido de apropiación (*ownership*) (Sanahuja, 2010b).

En América Latina y el Caribe, la cooperación sur-sur no es un fenómeno nuevo. Además de las acciones bilaterales, los acuerdos de integración regional han estimulado una cooperación más estrecha entre actores gubernamentales, universidades, entidades locales, o regiones fronterizas. Mención especial requieren los instrumentos financieros de la integración, como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) o la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Su fuerte crecimiento en los últimos años responde, en primer lugar, al surgimiento de países “emergentes” con una política exterior más activa, sea por razones de prestigio, de fomento de la estabilidad regional o subregional, o en cumplimiento de determinados compromisos internacionales, como ocurre con Brasil en Haití. Otro factor relevante es el deseo de algunos países de mayor desarrollo por diferenciarse del resto de la región, como ocurre con Chile, ya miembro de la OCDE, mostrando la voluntad de contribuir al logro de los ODM como donantes, y no sólo como receptores de ayuda (Ayllón y Surasky, 2010). También es relevante la aparición de nuevos modelos o estrategias regionalistas, que en algún caso se han denominado “post-liberales” (Motta *et al.*, 2007; Sanahuja, 2010a), y en particular el proyecto venezolano de la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y el intento de reformular la integración suramericana en el marco tanto de un MERCOSUR más “político”, como de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Cienfuegos y Sanahuja, 2010).

Aun teniendo enfoques distintos, en su agenda de la integración estas propuestas dan más énfasis a las políticas comunes y a la cooperación en ámbitos no comerciales; a las cuestiones sociales y las asimetrías; muestran preocupación por las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos; y a cuestiones como la seguridad energética (Sanahuja, 2010a).

Cabe distinguir distintos marcos o modalidades en este tipo de cooperación. Por una parte, la cooperación sur-sur horizontal, que sólo involucra a de la región. Por otro, la cooperación triangular, en la que los recursos financieros son aportados por un donante tradicional –sea un país avanzado o un organismo multilateral–, pero los recursos humanos y el “sa-

ber hacer” los aporta un país latinoamericano. En lo que se refiere a la cooperación horizontal cabe distinguir, a su vez, aquella que se inscribe en una matriz regionalista y es parte de políticas comunes de los acuerdos de integración en vigor; y la de carácter bilateral, que responde en mayor medida a prioridades de política exterior y/o a capacidades de los países que actúan como donantes. La asistencia técnica ha sido una de las modalidades más usuales de cooperación sur-sur bilateral, debido a su menor coste, al hacer uso de las capacidades nacionales más relevantes. Empero, la cooperación sur-sur bilateral también incluye acciones directas en áreas de desarrollo social básico, la asistencia financiera, y la cooperación en materia de energía. En cuanto a la cooperación regional, las áreas más importantes son la energía, la infraestructura física y la reducción de las asimetrías, a través de la aparición, de manera incipiente, de mecanismos como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Aunque los donantes más activos son los países de renta media-alta más grandes (Argentina, Chile, México y Venezuela), entre ellos también hay PRMB, como Brasil, Colombia y Cuba (Xalma, 2007, 2008 y 2009).

No existe información detallada sobre las instancias involucradas y sobre los recursos invertidos en la cooperación sur-sur en la que está implicada América Latina y el Caribe, debido a que, más allá de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) no hay ningún organismo regional que realice ese trabajo, y estos países no son parte del CAD, que contabiliza los aportes realizados por los países más avanzados. Además, algunas modalidades de cooperación sur-sur no se ajustarían a la definición y categorías establecidas por ese organismo, sea por no tener carácter concesional, o por estar impulsadas por actores semipúblicos. Por ello, es difícil estimar su magnitud.

En cualquier caso, es necesario evitar la aplicación mecánica de las categorías preestablecidas del CAD para poder aprehender la verdadera naturaleza de la cooperación sur-sur en la región, sus innovaciones y su especificidad. Partiendo de estas premisas, cabría identificar, al menos, los siguientes modelos o estrategias:

*-Prioridad a la asistencia técnica y la educación superior: la cooperación de Argentina y Chile.* Ambos países han conformado un modelo de coo-

peración centrado en la asistencia técnica y la formación, que se caracteriza por su alto grado de diversificación sectorial y geográfica, y mayor proximidad a los estándares técnicos de los donantes, especialmente en el caso de Chile. Hay que mencionar, además, los esfuerzos realizados por ambos países en Haití. Chile también ha desarrollado actividades de cooperación triangular.

*-Energía y asistencia técnica: el caso de México.* Pionero en la cooperación sur-sur, México y Venezuela impulsaron en 1980 el “Acuerdo de San José”, por el que México ha proporcionado petróleo en condiciones preferenciales a 10 países de Centroamérica y el Caribe como instrumento de estabilización económica. México es también un país activo proporcionando asistencia técnica y en la cooperación triangular.

*-Proyección global y protagonismo de actores semipúblicos: el caso de Brasil.* La cooperación sur-sur de Brasil se inscribe en una política exterior de alcance global, y no sólo regional, que se ha proyectado hacia África y Asia, con especial atención a los países lusófonos. También se despliega hacia América Latina, y más específicamente hacia el espacio suramericano de UNASUR. Destacan varios ejes en esta cooperación: asistencia técnica a través de la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) (Cabral y Weinstock, 2010), energía, infraestructuras, salud –en particular, las actividades de lucha contra el VIH y el sida de la Fundación Osvaldo Cruz–, construcción de la paz, en particular en Haití (Lengyel *et al.*, 2010), cooperación agrícola de la Empresa Brasileira do Pesquisa Agrícola (EMBRAPA) (The Economist, 2010a), y cooperación financiera, a través del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES) (Hirst, 2006: 136; Sennes y Tomazini, 2006). Solo una pequeña parte de la cooperación brasileña se canaliza a través de la ABC, pero según estimaciones de *The Economist* a partir de fuentes oficiales, en 2010 podría alcanzar unos 3.700 millones de dólares, de los cuales 1.200 millones serían préstamos del BNDES, 325 millones al PNUD y al Programa Mundial de Alimentos, y otros 350 a Haití, en el marco de la Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití (MINUSTAH), lo que, de ser parte del CAD y ser esas aportaciones computables como AOD, situaría a Brasil entre el un-

décimo y el duodécimo donante mundial en términos absolutos, en cifras próximas a las de Italia o Dinamarca. (The Economist, 2010b)

*-Los proyectos “bolivarianos”: el caso de Petrocaribe y del ALBA-TCP.* Venezuela ha protagonizado un programa de cooperación sur-sur inscrito en un “proyecto bolivariano” de política exterior de alto perfil y fuerte impronta presidencial (Burges, 2007). Concreción de todo ello es la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), surgida como respuesta al ALCA, distintas “misiones” sociales, y Petrocaribe, que suministra petróleo con financiación concesional a diversos países de Centroamérica y el Caribe (Serbín, 2006)<sup>1</sup>.

Reconociendo la importancia de la cooperación sur-sur, algunos donantes del CAD y organizaciones multilaterales han promovido fórmulas triangulares. Se trata, sobre todo, de Alemania, Japón, Bélgica, y el Reino Unido, así como FAO, FNUAP y el IICA. Como ejecutores se han mostrado activos México, Chile, Argentina, Brasil, y Colombia, y los principales receptores han sido los países más pobres centroamericanos y andinos, Paraguay y República Dominicana (Xalma, 2007, 2008 y 2009).

---

1. Petrocaribe ha ampliado las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974 y da continuidad al Acuerdo Energético de Caracas, de 2000. Con Petrocaribe se aumenta el suministro de petróleo con financiación concesional para 13 países del Caribe, incluyendo Cuba, además de la cooperación de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) en almacenamiento, refinación y transporte, siempre que se opere a través de empresas estatales.

## **II. La UE, la arquitectura de la ayuda y las reformas de la política de desarrollo**

### **La UE y los objetivos internacionales de desarrollo y de eficacia de la ayuda**

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

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

del desarrollo, y hace explícito el compromiso de la UE con los ODM la agenda internacional de eficacia de la ayuda, en particular con los principios de alineamiento, apropiación, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados de la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008) sobre eficacia de la ayuda. En concreto, la UE se compromete a asumir un papel de liderazgo en este proceso con compromisos adicionales a los adoptados en el seno del CAD<sup>2</sup>. También establece objetivos comunes y, como se indicó, define prioridades en relación a los países más pobres y los sectores sociales básicos, aunque sin olvidar a los Países de Renta Media (PRM), en el contexto de una concepción multidimensional de la erradicación de la pobreza que se extiende a la gobernanza democrática, la justicia social, el acceso a los servicios sociales, el medio ambiente y la prevención de conflictos.

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

Finalmente, se reafirma el principio de coherencia de políticas, prestando atención a las políticas comunitarias en las siguientes áreas: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, di-

---

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

mensiones sociales de la globalización, empleo y trabajo decente, migraciones, investigación, desarrollo e innovación, sociedad de la información, transporte, y energía<sup>3</sup>. En 2009, una nueva Comunicación de la Comisión sobre coherencia afirmó el denominado *Whole of the Union Approach* (Comisión Europea, 2009b) y dio paso a un programa de trabajo sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD)<sup>4</sup>. Éste señaló la creciente importancia de ese principio ante el fenómeno de la globalización y la creciente importancia de las interdependencias globales ante las políticas de desarrollo. Cinco aspectos prioritarios fueron identificados por ese enfoque: combatir el cambio climático; seguridad alimentaria global; migración y desarrollo; derechos de propiedad intelectual y desarrollo; y seguridad y construcción de la paz.

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

---

3. Véanse las Conclusiones del Consejo de mayo de 2005, sobre la Comunicación de la Comisión (2005c) sobre coherencia de políticas para el desarrollo sobre la que se elabora.

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

desarrollo, se dio la bienvenida “...al continuo apoyo a los países de renta media, a través de la cooperación económica y para el desarrollo, incluyendo la ejecución de las estrategias de erradicación de la pobreza, habida cuenta de su papel en temas políticos, de seguridad y de comercio” (punto 41).

## **La reforma de la política de desarrollo y los instrumentos financieros**

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

Un elemento de capital importancia ha sido la adopción de nuevos instrumentos presupuestarios, que ha racionalizado la amplia, pero fragmentada, panoplia de líneas presupuestarias y reglamentos hasta entonces vigentes: son el Instrumento de Vecindad; el Instrumento de Preadhesión; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos (que sustituye la anterior Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos); y el Instrumento de Estabilidad (que sustituye el anterior Mecanismo de Reacción Rápida). Son estos tres últimos los que afectan a la cooperación con América Latina, y en particular, el más importante por su cobertura y recursos, que es el nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)<sup>5</sup>.

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

*-Promoción de la cohesión social*, a través de políticas fiscales y de bienestar social, el fomento de inversiones productivas para crear más y mejor empleo, las políticas contra las drogas ilícitas, la educación y la salud.

*-Apoyo a los procesos de integración regional*, incluyendo la interconexión de redes de infraestructuras en coordinación con los apoyos del BEI y otras instituciones.

*-Apoyo al refuerzo de las instituciones públicas* para la buena gobernanza y la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos de los niños y de las poblaciones indígenas y de las minorías.

*-Apoyo a la creación de un área común de educación superior UE-América Latina.*

*-Promoción del desarrollo sostenible* y en particular la protección de los bosques y la biodiversidad.

El ICD incluye, además, “programas temáticos” a los que se destina un presupuesto indicativo de 5.596 millones de euros. Las actividades realizadas a

---

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

partir de estos programas pueden llegar a todas las regiones en desarrollo, con independencia de las asignaciones geográficas, por lo que podrán complementarse. Los programas, aprobados en enero de 2006, son los siguientes<sup>6</sup>:

*-Invertir en las personas.* Programa de desarrollo social y humano con una dotación de 1.060 millones de euros. Se enfocará fundamentalmente a lograr buenos servicios básicos de salud para todos, prestando atención a problemáticas específicas, como el VIH y el sida; lograr una educación básica de calidad; promover la igualdad de género; y desarrollar la cultura y las industrias culturales.

*-Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales.* Con 804 millones de euros, este programa sustituye y amplía la anterior línea presupuestaria “Medio ambiente y bosques tropicales”. Permite un enfoque más amplio de esta cuestión, relacionado con las estrategias nacionales de sostenibilidad y de adaptación al cambio climático, promover un uso eficiente de la energía, y mejorar la gobernanza internacional ante problemas ambientales globales.

*-Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo.* Dotada con 1.639 millones de euros, sustituye y completa la antigua línea de cofinanciación a ONG. Pretende contribuir a los ODM a través de la acción de ONG y gobiernos locales, y fortalecer la sociedad civil en los países en desarrollo. Son elegibles tanto ONG y organizaciones sociales de la UE que trabajen en proyectos en países en desarrollo y en actividades de educación y sensibilización en la UE, como ONG y organizaciones sociales de los propios países en desarrollo.

*-Seguridad alimentaria.* Con una previsión de 1.709 millones de euros, pretende contribuir a los ODM referidos a la lucha contra el hambre y la desnutrición, promoviendo la seguridad alimentaria, y hacer un uso adecuado de la ayuda alimentaria en situaciones de crisis.

---

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

-*Migración y asilo*. Con 384 millones de euros, este programa apoyará a los países en desarrollo para asegurar una mejor gestión de los flujos migratorios, tanto los que se dirigen a la UE, como las migraciones sur-sur, así como a desarrollar acciones de codesarrollo.

## **Eficacia de la ayuda y división del trabajo**

Entre 2006 y 2007 se adoptó una nueva política de división del trabajo para las instituciones comunitarias y los Estados miembros que, en consonancia con la Declaración de París y del Consenso Europeo de Desarrollo, tiene como propósito fomentar una mayor especialización sectorial y geográfica y evitar que “todos hagan de todo, en todas partes”. Esa política afectará sensiblemente al perfil de cada donante de la UE y a la forma en la que se asegura la aplicación del principio de complementariedad. Tras la definición en 2006 de una serie de principios generales por parte del Consejo, se adoptó el “Código de conducta de la UE sobre división del trabajo en política de desarrollo” de 2007. Según este Código, la especialización de los donantes debe basarse en las demandas de los países en desarrollo; la especialización no debe convertirse en una excusa para reducir la ayuda; y la “ventaja comparativa” de cada donante no debe emanar de la disponibilidad de recursos, sino de las capacidades, pericia, experiencia acumulada y especialización geográfica y sectorial.

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

el liderazgo del proceso y que, a partir de su presencia global, dé mayor importancia al problema de los *donor orphans*<sup>7</sup>.

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

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

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

Este enfoque *Whole of the EU* de lucha contra la pobreza ha sido interpretado de distinta manera. Se ha señalado, por una parte, el riesgo de que la cooperación al desarrollo de la UE esté más “politizada”, al ser parte de

---

7. Véanse las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 17 de noviembre de 2009, y de 14 de junio de 2010, referidas al Marco Operacional sobre Eficacia de la Ayuda.

estrategias más amplias de política exterior y de seguridad de la UE. Pero por otro lado, se ha señalado que la lucha contra la pobreza se convierte en un objetivo más relevante de la acción exterior de la UE y de su conformación e identidad como “actor normativo” de las relaciones internacionales. Más allá de este debate, el Tratado asume una visión más amplia y “política” del desarrollo, por la que éste es más un problema de gobernanza, y no puede separarse de los problemas de la seguridad internacional, en vez de ser un ejercicio tecnocrático –y a menudo marginal– de carácter asistencial, o limitado a los clásicos problemas de inversión y de formación de capital físico o de capital humano. Este enfoque, en cierta medida, ya venía aplicándose en los países mediterráneos y de América Latina, donde el proceso de Cumbres ha dado origen a una política más integrada por parte de la UE, combinando diálogo político, acuerdos comerciales, y ayuda al desarrollo.

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

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

Partiendo de estos importantes cambios en los fundamentos jurídicos de la política de desarrollo, puede haber mejoras importantes en

cuanto a su efectividad, continuidad y consistencia, pero se abren distintos interrogantes en cuanto a su implementación. Será necesario clarificar el papel y alcance de las competencias de la Alta Representante y Vicepresidenta de la Comisión encargada de las relaciones exteriores de la UE, y el Comisario de Desarrollo. Relacionado con lo anterior, no se ha resuelto la tensión existente entre los componentes comunitarios o supranacionales –entre los que se encuentra la política de desarrollo–, y los intergubernamentales –la política exterior y de seguridad común–, con lo que el nuevo marco institucional puede contribuir o bien a “comunitarizar” el Consejo, o lo que es más probable, a “intergubernamentalizar” la Comisión. De cara a la política de desarrollo, la cuestión es especialmente relevante dada la separación existente entre las funciones de implementación de la ayuda, en la agencia Europeaid, y las funciones de planeación, que para los países “no asociados”, incluyendo América Latina, radicaban en la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión (DG-RELEX), ahora subsumida en el nuevo SEAE, bajo la autoridad de la Alta Representante, y para los países del Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) en la Dirección de Desarrollo (DG-DEV), bajo la responsabilidad del Comisario de Desarrollo. Las Delegaciones de la UE en países en desarrollo, que juegan también un papel clave en la planificación y la ejecución de la ayuda, quedan bajo la autoridad de la Alta Representante, y a través de esas delegaciones y del SEAE, esta figura jugará un papel relevante en la elaboración de los documentos de programación CSP y RSP y sus presupuestos indicativos.

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

### III. La cooperación al desarrollo UE-América Latina

#### El marco estratégico y de programación: visión de conjunto

Desde la adopción de la estrategia para las relaciones con América Latina, adoptada en 1994 (Consejo de la Unión Europea: 1994), la UE y, en particular, la Comisión Europea ha expuesto su estrategia regional hacia América Latina en varios documentos elaborados por la Comisión<sup>8</sup>. Por una parte, se encuentran las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento orientadas a la definición general de la política de la Comunidad Europea hacia América Latina, y por lo tanto, integradas en el proceso decisorio de la CE. En algunos casos, abarcan un quinquenio y establecen un presupuesto indicativo, mientras que en otros se definen posiciones y propuestas de corto plazo ante una Cumbre UE-ALC. Por otro, los documentos de programación regional y subregional (*Regional Strategy Paper*, RSP) y para cada país (*Country Strategy Paper*, CSP), cuyo objetivo es establecer la programación indicativa de la cooperación. En realidad, aunque hubo documentos anteriores –la Estrategia Regional 2002-2006, por ejemplo, puede decirse que el periodo 2007-2013 es el primero en el que ese marco de programación se habrá desplegado al completo. En 2005 y 2009, sendas Comunicaciones (Comisión Europea; 2005 y 2009) han establecido las prioridades políticas de la CE, y en ese marco se está llevando a cabo el RSP para el periodo 2007-2013, las estrategias

---

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

subregionales para los países andinos, Centroamérica y MERCOSUR, y los CSP que corresponden a cada país (Véase el cuadro 12).

El examen de los documentos de estrategia regional revela un enfoque altamente integrado, combinando diálogo político, comercio y cooperación al desarrollo, y claros elementos de continuidad. En el ámbito político, la prioridad ha sido la gobernanza democrática, y en concreto,

**CUADRO 12. LA COOPERACIÓN DE LA CE EN AMÉRICA LATINA EN EL CICLO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013: PRIORIDADES Y FINANCIACIÓN SEGÚN LOS DOCUMENTOS DE ESTRATEGIA NACIONAL/REGIONAL (COUNTRY STRATEGY PAPER, CSP/REGIONAL STRATEGY PAPER, RSP) (POR NIVELES DE RENTA)**

<b>País o grupo</b>	<b>Prioridades estratégicas/sectores prioritarios de intervención</b>	<b>Presupuesto indicativo (Millones de euros)*</b>
América Latina (RSP)	Cohesión social y reducción de la pobreza y la desigualdad	556
	Apoyo a la integración regional	
	Inversión en las personas y mejora del entendimiento mutuo	
América Central (RSP)	Fortalecimiento institucional de la integración regional	75
	Apoyo a la unión aduanera y a políticas comunes	
	Fortalecimiento de la gobernabilidad y la seguridad	
Comunidad Andina (RSP)	Apoyo a la integración económica regional	50
	Cohesión económica y social	
	Lucha contra las drogas ilícitas	
Mercosur (CSP)	Institucionalización de Mercosur	50
	Profundización de Mercosur y futuro acuerdo UE-Mercosur	
<b>Países de renta media alta (PRMA)</b>		
Argentina	Enseñanza y formación	65
	Competitividad económica	
	Relaciones bilaterales y entendimiento mutuo	
Costa Rica	Cohesión social	34
	Apoyo a la integración regional	
Brasil	Apoyo a relaciones y diálogos sectoriales bilaterales	61
	Medio ambiente y desarrollo sostenible	
Chile	Cohesión social	41
	Educación: intercambios académicos y becas	
	Innovación y competitividad	

México	Diálogo sectorial sobre cohesión social	55
	Apoyo al acuerdo de asociación y competitividad	
	Educación y cultura	
Panamá	Cohesión social	38
	Apoyo a la integración regional	
Uruguay	Cohesión social y territorial	31
	Innovación, investigación y desarrollo económico	
Venezuela	Apoyo a la modernización y la descentralización del Estado	40
	Crecimiento económico equitativo y sostenible	
<b>Países de renta media baja (PRMB)</b>		
Bolivia	Apoyo a PYMES y microempresas	234
	Lucha contra las drogas ilegales	
	Gestión integrada de recursos naturales	
Colombia	Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo	160
	Estado de Derecho, justicia y derechos humanos	
	Competitividad y comercio	
Ecuador	Inversión social en educación	137
	Desarrollo económico, competitividad e integración regional	
El Salvador	Cohesión social y seguridad humana	121
	Crecimiento económico, comercio e integración regional	
Guatemala	Cohesión social y seguridad ciudadana	135
	Desarrollo económico y comercio	
Honduras	Cohesión social y capital humano (salud y educación)	223
	Gestión sostenible de recursos naturales (silvicultura)	
	Política global de justicia y seguridad ciudadana	223
Nicaragua	Democracia y buen gobierno	214
	Educación	
	Crecimiento económico y comercio	
Paraguay	Educación	117
	Apoyo a la integración regional	
Perú	Estado de derecho, gobernabilidad e inclusión social	132
	Desarrollo regional y cohesión social	

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

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

la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado de derecho, la reforma del Estado, el respeto y vigencia de los derechos humanos, y el “buen gobierno”. En el ámbito económico, el apoyo a la integración regional, respaldando el fortalecimiento institucional, la coordinación de políticas, la participación de la sociedad civil, y el acceso a mercados externos. En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de “cohesión social”. Finalmente, en lo referido a la gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales, y la prevención y respuesta frente a desastres naturales. Temas transversales como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad. Junto a estos elementos, se observa la aparición de nuevas prioridades derivadas del proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe y la aplicación de las llamadas “prioridades de Tuusula”, adoptadas en 2000. En concreto, las acciones de apoyo a la educación superior, y el desarrollo de la sociedad de la información. Como se indicó, esa adaptación ha entrañado dificultades: existe un notable desequilibrio entre los compromisos políticos de las Cumbres y los recursos financieros disponibles, que no han aumentado.

Cabe observar que el procedimiento de definición de la estrategia por parte de la CE, de carácter unilateral conforme a las normas comunitarias, no se ajusta adecuadamente a los marcos multilaterales de una pauta de relación “interregionalista”, como las “Cumbres”, en la que hay notables asimetrías entre las partes. Tampoco se ajusta debidamente al modelo de relación, más horizontal, de la nueva generación de acuerdos de asociación adoptados en las relaciones con América Latina.

El documento *Una asociación de actores globales*, adoptado en 2009, establece prioridades adaptadas al nuevo ciclo político y a los cambios que se han producido en la realidad latinoamericana. Según esta Comunicación, se pretende intensificar el diálogo político a través de diálogos sectoriales y/o temáticos, y una adecuada combinación de marcos interregionales y bilaterales, tanto para abordar la agenda birregional, como para promover un mayor papel de ambas partes como actores globales. En cuanto a la cooperación, se propone apoyar los procesos de integración tanto a través de los

Acuerdos de Asociación, como del fomento de la interconectividad vía mejora de la infraestructura física (véase el resumen en el anexo), así como una adaptación de los instrumentos de cooperación.

## **La cooperación regional y el apoyo a la integración y la cohesión social**

La Comunidad Europea es una de las pocas fuentes de cooperación regional en América Latina y la única que realiza cooperación birregional. El marco presupuestario de la cooperación regional exclusivamente para América Latina durante el periodo 2002-2006 fue de 264 millones de euros destinados a los programas regionales. A éstas hay que sumar las políticas horizontales generales y las acciones puramente bilaterales que se realizaban en el marco del Reglamento ALA. En la programación 2007-2013 se han previsto 556 millones de euros para los programas regionales, a los que se sumarían los recursos previstos en los CSP para cooperación bilateral, así como otros recursos procedentes de programas “horizontales” del ICD y de otros instrumentos de la cooperación comunitaria. En conjunto, como se indicó, los desembolsos anuales netos de la cooperación comunitaria para América Latina representarían unos 1.000 millones de dólares anuales, de los que en torno al 20% serían acciones regionales.

La cooperación regional ha tenido un carácter marcadamente asimétrico, al enfrentar un serio problema de origen en cuanto a la definición de su contraparte, puesto que no existe ninguna organización de integración de ámbito latinoamericano y el “mapa” de la integración regional en realidad está integrado por cuatro subregiones –MERCOSUR, CAN, Centroamérica y CARICOM– y los casos particulares de integración sur-norte como México y Chile. En esas condiciones, el apoyo a la integración de América Latina es difícil, y la UE ha optado por programas regionales basados en redes temáticas y consorcios, en su mayoría integradas por actores descentralizados –gobiernos locales, universidades...–, que impulsan dinámicas de regionalización, antes que el regionalismo formalizado e institucionalizado. Según las evaluaciones realizadas, el programa regional para América Latina de la CE vigente en el periodo 2002-2006 tiene re-

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

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

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

-*URBAL*. Con tres fases, de 1996 a 2000, de 2000 a 2006, y de 2007 a 2013, URBAL ha sido un programa con notable éxito para apoyar proyectos comunes y redes temáticas de autoridades locales para intercambiar prácticas de gobierno y desarrollo local. Fue evaluado positivamente en 1999, y contó con 50 millones de euros en su II fase. Una segunda evaluación realizada en 2004 corroboró esos resultados, aunque destacó las dificultades derivadas de la debilidad institucional de los gobiernos locales más pequeños (Europeaid, 2004). En la actualidad, apoya 13 redes temáticas que

coordinan a más de 2.500 colectividades locales, asociaciones, ONG, sindicatos, universidades o empresas

-*ALFA* (América Latina-Formación Académica). Este programa promueve el intercambio de estudiantes, investigadores y profesores basado en redes o consorcios de instituciones de nivel superior europeas y latinoamericanas. Se ha desarrollado en varias fases (Alfa I, 1994-1999; Alfa II, 2000-2006; Alfa III, 2007-2013). En su primera fase contó con 31 millones de euros; en la segunda con 54 millones, y en la tercera con 85 millones. Las evaluaciones realizadas (Europeaid, 2002) muestran resultados positivos, aunque con elevados gastos de gestión en la I fase, que se subsanaron después, y una creciente “apropiación” por parte de universidades latinoamericanas.

-*ALBAN*. Este programa, en vigor desde 2002 a 2010 –con la última convocatoria en 2006–, ha otorgado becas “de alto nivel” a estudiantes latinoamericanos para estudios de postgrado en la UE. Cuenta con 88 millones de euros. La gestión se realiza a través de un Consorcio de Universidades. Este programa ha tenido una fuerte demanda, otorgando un total de 3.319 becas, con un promedio de unas 800 becas al año. Las estadísticas ofrecidas por este programa, y la evaluación intermedia (Europeaid, 2005) revelan su valor agregado frente a los programas bilaterales, y permite generar vínculos de cooperación académica y científica entre las dos regiones a través de los proyectos de investigación de los becarios. Ahora bien, al ser un programa inducido por la demanda y con una mayor adecuación a los países de renta media-alta, existen fuertes desequilibrios en cuanto a países beneficiarios y de acogida, y los países de menor desarrollo de América Latina captan pocas becas. Además, se ha cuestionado su enfoque individualizado, al no fortalecer las capacidades de las instituciones universitarias de la región. A partir de 2010 se subsumirá en un subprograma de *Erasmus Mundus*.

-*LIS* (América Latina, sociedad de la información). Tiene su origen en los diálogos sectoriales sobre sociedad de la información, y su objetivo básico ha sido reducir la “brecha digital” entre ambas regiones, y promover un diálogo sobre estándares y reglas. En su primera fase, entre 2002 y 2006, ha contado con un presupuesto de 77 millones de euros. Entre

las actividades realizadas se incluyen “proyectos piloto”. Una de las acciones mejor valoradas es la red ALICE (América Latina interconectada con Europa), coordinada por las redes CLARA (América Latina) y DANTE (UE), para crear una red de banda ancha entre instituciones científicas de ambas regiones. Aunque aún no ha sido evaluado, cabe reseñar que este programa ha tenido una fuerte demanda, ha contribuido a crear redes latinoamericanas (CLARA), ha ofrecido un diseño “en red” más adaptado a las expectativas latinoamericanas, frente a una iniciativa estadounidense de carácter bilateral, y es funcional, además, a los objetivos más generales de la UE en la regulación global de la sociedad de la información (Development Researchers Network, 2005: 68). En su segunda fase (2007-2013) se organiza a través de tres ejes temáticos: diálogo político y regulatorio, redes de investigación y redes de reguladores

*-Eurosocial.* Lanzado en la Cumbre de Guadalajara con una dotación de 30 millones de euros, con dos años de retraso respecto al anuncio de la “iniciativa social” de la Cumbre de Madrid, se ha implementado realmente a partir de 2006, y se evaluó a finales de 2007 (Grupo Soges, 2008). Eurosocial se ha basado en redes temáticas: educación, fiscalidad, salud, justicia, y empleo. Conforme a la evaluación realizada, Eurosocial parece haber contribuido a elevar el perfil del diálogo birregional sobre cohesión social, si bien el dinamismo mostrado por cada una de las redes es desigual. Esta evaluación pone de manifiesto la elevada correspondencia del programa con las agendas nacionales de política social y de empleo, y el valor añadido que supone la experiencia europea, aunque ésta no siempre se ha incorporado debidamente. Como debilidades del mismo cabe señalar su marcado enfoque nacional, lo que ha impedido que Eurosocial complemente adecuadamente la actuación de la UE en materia de integración regional. Finalmente, en su actuación en materia de empleo, no se ha tenido suficientemente en cuenta el impacto de los acuerdos de asociación y el libre comercio.

*-OBREAL (Observatorio de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas).* Se ha desarrollado en el cuatrienio 2004-2007, a través de un consorcio coordinado por la Universidad de Barcelona. Este proyecto ha desarrollado en-

cuentros y estudios para dar seguimiento a las relaciones birregionales, aunque por su carácter temporal y al acotarse a una selección limitada de actores, no ha contribuido a dar respuesta a una de las necesidades de la relación birregional: el mejor conocimiento mutuo.

*-Euroclima: Programa de cooperación regional contra el cambio climático.* Aprobado en diciembre de 2009 para un periodo de tres años, pretende fomentar la cooperación birregional en materia de cambio climático. Dotado con 5 millones de euros, se implementa a finales de 2010. Sus objetivos son compartir conocimiento, y fomentar un diálogo estructurado sobre cambio climático.

*-COPOLAD: Cooperación en materia de Políticas de Lucha Antidrogas entre América Latina y la UE.* Este programa, aprobado en diciembre de 2009, se ha iniciado en 2010 y cuenta con un presupuesto de seis millones de euros. Pretende fortalecer las políticas de lucha contra las drogas ilegales en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los actores y la mejora de las políticas de lucha contra las drogas ilícitas, a través del diálogo y la cooperación de las agencias nacionales y de otros agentes responsables de las políticas globales y sectoriales en América Latina y la UE. Cuenta con cuatro componentes: Consolidación del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE-América Latina; consolidación de los Observatorios nacionales de la droga; capacitación para la reducción de la demanda; y capacitación para la reducción de la oferta.

*-LAIF/MIAL: Mecanismo de Inversión para América Latina.* Inspirada en la facilidad de Inversión de Vecindad, de 2007, en 2010 se lanzó la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF), para fomentar inversiones contribuyan a incrementar su competitividad en el mercado global. LAIF es un mecanismo financiero que combina contribuciones no reembolsables de la Comisión Europea y de otros donantes, incluyendo instituciones financieras multilaterales, cuya finalidad es movilizar financiación adicional para llevar a cabo inversiones esenciales que sin el apoyo de LAIF no podrían ser financiados independientemente por el mercado o por las instituciones financieras de desarrollo. Los tres objetivos estratégicos de LAIF son la

mejora de la interconectividad a través de infraestructuras energéticas y de transporte; mejorar la protección del medio ambiente y apoyar la mitigación y adaptación al cambio climático; y la mejora de la infraestructura de servicios sociales y el apoyo a las PYMES. LAIF puede financiar acciones de preinversión, asistencia técnica, garantías de préstamos y operaciones de capital-riesgo. Se ha previsto una aportación de la Comisión Europea de 125 millones de euros durante el período 2009-2013.

Más importantes para el apoyo a la integración y el regionalismo han sido los programas subregionales con MERCOSUR, la CAN y Centroamérica, en los que sí se ha contado con las instituciones regionales como interlocutor directo, aunque el compromiso financiero ha sido bastante reducido: en el período 1996-2003 se han destinado a América Latina compromisos por un total de 3.480 millones de euros, que incluyen tanto asignaciones del Reglamento PVD/ALA como de líneas horizontales. De esos recursos, el 72% han sido acciones bilaterales, el 17% programas regionales (ALFA, URBAL, AL-Invest, ATLAS, ALURE, ALIS...), y el 12% subregionales: 8% para Centroamérica; 3% para la Comunidad Andina, y 1% para MERCOSUR. Además, sólo una parte de estos recursos se ha dirigido a proyectos específicos de apoyo a la integración, como los programas de apoyo a la constitución de uniones aduaneras, particularmente en Centroamérica y la CAN; de consolidación de las instituciones regionales; y de apoyo a la armonización de normas, estándares de calidad, cooperación aduanera, formación de técnicos, o mejora de las capacidades estadísticas. Aunque no se enmarcan en acuerdos de integración concretos, también responden a ese objetivo los proyectos de la CE en ámbitos como la cooperación transfronteriza o la navegabilidad de cuencas hidrográficas (Paraná, Pilcomayo).

Para que estas acciones tengan resultados positivos, existe una premisa básica y es el grado de cohesión y cooperación intragrupo, y en especial, el compromiso de los propios gobiernos latinoamericanos con la integración y sus instituciones. Sin embargo, la CE ha prestado apoyo a la integración en una etapa en la que ésta ha atravesado una fuerte crisis y se están redefiniendo las modalidades y “mapas” de la integración regional, y ello, obviamente, ha condicionado los resultados de los proyectos de la CE. El escenario de la integración latinoamericana se caracteriza hoy por la incertidumbre

y la proliferación de compromisos comerciales, algunos de ellos difíciles de conciliar, al mismo tiempo que no se afrontan los problemas acumulados durante años, como la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones, la persistencia de barreras al comercio, o la ausencia de mecanismos de corrección de las asimetrías (CEPAL, 2005: 81; Durán y Maldonado, 2005: 19-26; Sanahuja, 2007b). Por ejemplo, la CE desembolsó cuantiosos fondos para apoyar la constitución de la unión aduanera andina, pero los calendarios acordados no se respetaron, ese objetivo se pospuso varias veces, y finalmente ha sido abandonado. Ese incumplimiento no sólo daña la reputación de la integración andina y sus miembros; también afecta a la CE.

En el caso centroamericano, la evaluación de la cooperación regional (Development Researchers Network, 2007) muestra que ésta incidió positivamente en la profundización de la integración regional en su vertiente económica, y en particular en lo referido a la unión aduanera. En otras áreas los resultados son desiguales. El desarrollo institucional, normativo y social son las áreas en las que la estrategia ha demostrado ser menos eficaz, en parte porque las instituciones regionales, destinatarias de parte de los recursos, no han tenido el debido respaldo de los gobiernos, y en parte porque la estrategia se concentra en el fortalecimiento de las instituciones de integración en lugar de dirigirse a programas de fomento de las interdependencias regionales. Además, esta evaluación muestra carencias serias de coordinación con los Estados miembros, y la falta de complementariedad entre las acciones bilaterales y las comunitarias. Ahora bien, este caso revela que la eficacia de la cooperación debe mucho al diálogo político y en particular al proceso de evaluación conjunta realizado desde 2004, que ha sido un importante catalizador del proceso de integración. Como afirmó un diplomático centroamericano destacado en Bruselas, “ese proceso ha permitido avanzar en seis meses más que en los seis años anteriores”.

En la Comunicación sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina, adoptada en diciembre de 2005, la Comisión plantea la necesidad de completar la red de acuerdos de asociación “en la que participen todos los países de la región y pueda contribuir a la integración de todos ellos”, recordando que los medios de acción de la UE deben adap-

---

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

tarse a las nuevas realidades latinoamericanas los procesos de integración evolucionan, como demuestra la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones y la posterior Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) (Comisión Europea, 2005: 5). Como señala la Comisión, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el “mapa” de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia CAN-MERCOSUR, la ampliación del MERCOSUR, y la conformación de UNASUR. En esos objetivos insiste la Comunicación de 2009 *Una Asociación de actores globales*, que plantea ya un posible diálogo entre UNASUR y la UE.

Ahora bien, la relación entre la cohesión social y los acuerdos de libre comercio también plantean un importante problema de coherencia de políticas para la UE. La cohesión social constituye uno de los principales objetivos de la relación interregional, y contribuye a forjar el perfil y la identidad de la UE como “potencia civil” en sus relaciones con América Latina (Sanahuja, 2010c). Sin embargo, los acuerdos de asociación responden, en su capítulo comercial, al modelo “OMC-plus” y son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. En este modelo de acuerdos es dudoso que exista una relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y ésta es una cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. En particular, la negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo.

Para promover el crecimiento económico y una mejor inserción internacional de América latina, los Acuerdos de Asociación son particularmente importantes –incluso más que las transferencias de ayuda–, ya que aseguran el acceso a mercados externos, promueven la inversión extranjera, incentivan la innovación y la competitividad y proporcionan un marco regulatorio estable y seguro. Sin embargo, para que estos Acuerdos sean verdaderos instrumentos de desarrollo es necesario el reconocimiento de las asimetrías –mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad, el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado, los periodos transitorios y las excepciones en sectores sensibles–, y un diseño que

deje cierto margen de maniobra para la aplicación de políticas activas para atenuar los costos del ajuste y promover políticas de transformación productiva y mejora de la competitividad. Esto último requeriría un esfuerzo de adaptación de los programas de cooperación de la UE, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas, la facilitación del comercio y la conexión física, las capacidades comerciales, la cooperación educativa, científica y tecnológica, y la adopción de políticas comunes en los grupos de integración regional.

El Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, firmado en mayo de 2010, será un caso de prueba en relación a todo lo anterior. Será necesario evaluar qué mejoras concretas plantea respecto al anterior régimen de acceso al mercado europeo –el SPG plus–, las concesiones realizadas por la UE, y de qué manera se reorienta la cooperación comunitaria y de los Estados miembros, que son los primeros donantes externos de la región. Será particularmente importante, en términos simbólicos y prácticos, que la UE financie un fondo de inversión para apoyar la transformación productiva en la región, conforme se ha planteado en el curso de la negociación. Aunque lejos de las irreales pretensiones iniciales planteadas, el Fondo puede tener una cuantía significativa, y sería administrado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Se trata de un precedente a tener en cuenta para otras negociaciones abiertas, como la de la UE y Ecuador, en la que el tratamiento de las asimetrías es una cuestión crucial, e incluso para la negociación con MERCOSUR, el grupo que ha dado más peso a la corrección de las asimetrías en su agenda regional.

Ante los cambios que se registran en la integración latinoamericana, es importante desarrollar una estrategia de integración ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales. Esa estrategia debe insistir en una integración económica más profunda, a través de la convergencia macroeconómica y de políticas sectoriales; la gestión de interdependencias que afectan al desarrollo regional y local, como la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; las redes regionales de ciudades; el desarrollo de rutas turísticas; la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; y a procesos de regionalización “desde abajo”, mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso. Como

se ha indicado, en esa estrategia tienen particular importancia el apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías de promoción de la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial, que puedan establecerse en los procesos de integración, y el apoyo que la UE pueda prestarles (Ayuso y Foglia, 2010).

Por otro lado, en el marco de las relaciones y el diálogo político con América Latina, y como reconocimiento de la madurez y grado de desarrollo alcanzado por los países de la región, en tanto PRM, es importante iniciar un diálogo sobre la cooperación sur-sur que se está desarrollando en la región, tanto por parte de donantes regionales como extrarregionales, para tratar de asegurar una cooperación más coordinada y eficaz, y explorar fórmulas de apoyo de carácter triangular con aquellas que tengan mayor impacto y valor añadido en términos de creación de capacidades, fortalecimiento institucional, y sectores prioritarios de cara a los ODM<sup>10</sup>.

En el ámbito de la energía y la infraestructura, la cooperación con iniciativas suramericanas es un componente importante de la nueva agenda de la integración y responde a intereses compartidos, ya que hace frente a uno de los “cuellos de botella” del desarrollo latinoamericano, contribuye a asegurar fuentes diversificadas de abastecimiento para la UE, puede evitar disputas bilaterales que añaden inestabilidad al área, y respaldar las inversiones europeas en el sector. Estos intereses se podrán promover mejor si la UE se implica con más recursos. Aunque la Comisión no cuenta con fondos suficientes para abordar acciones en el campo de la infraestructura o la energía, por ser muy costosas, la UE puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), más allá del criterio de interés mutuo previsto en el nuevo mandato para el periodo 2007-2013, en colaboración con bancos de la integración como la CAF o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La puesta en marcha por la Comisión del nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina (LAIF/MIAL), anunciado en la Cumbre de Madrid de 2010, constituye, en este sentido, una importante novedad. Este instrumento, que como se in-

---

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

dicó *supra* sería inicialmente de pequeña cuantía, puede actuar como catalizador de otras inversiones en infraestructura de energía y de comunicaciones de otros bancos y entidades públicas y privadas.

También es preciso ampliar la agenda de la cooperación política, para adaptarla a la que se está abordando en la UE y en los diferentes grupos regionales latinoamericanos, incluyendo los vínculos entre el regionalismo y la gobernanza democrática, la seguridad regional y la prevención de conflictos. Para ello, la UE puede promover diálogos especializados entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, y alentar la implicación de las instituciones regionales en las crisis políticas de la región mediante un proceso de consultas más amplio con el Consejo de la UE, en el marco de la PESC. A tal efecto, es particularmente relevante la propuesta del Parlamento Europeo (2006) de creación de un Centro Birregional de Prevención de Conflictos dedicado a la detección anticipada de las causas de potenciales conflictos violentos y armados, y el mejor modo de prevenirlos e impedir su escalada.

Promover el conocimiento mutuo es, como se indicó, una de las prioridades de la estrategia regional. Este objetivo tiene múltiples dimensiones, y una de ellas se refiere a los centros de estudio sobre las realidades de ambas regiones. Ya se indicó que OBREAL no ha sido la instancia adecuada para ese objetivo. Una propuesta concreta para dar estabilidad a este tipo de actividad sería la creación de la Fundación América Latina y el Caribe-UE (ALCUE), que ya se anunció en la Cumbre de Viena de 2006. Este proyecto, aprobado por la Cumbre de Madrid en mayo de 2010, pretende contribuir a ese mejor conocimiento mutuo. También puede ser un instrumento para dar seguimiento a los acuerdos de las Cumbres e incluso asumir alguno de sus mandatos, favorecer la participación de la academia y de otros actores sociales, y realizar análisis respecto al estado y perspectivas de las relaciones.



## IV. Conclusiones y propuestas

Este texto ha resaltado los principales cambios que se han producido en el escenario de la cooperación al desarrollo con América Latina: la adopción de una agenda internacional de desarrollo y lucha contra la pobreza dominada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); la reflexión sobre las estrategias apropiadas para alcanzar esos objetivos en los países de renta media (PRM); el creciente protagonismo de estos países en la agenda de la cooperación al desarrollo, a través de las políticas del “regionalismo post-liberal” y el crecimiento de la cooperación sur-sur; y las demandas de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados de la agenda internacional de eficacia de la ayuda.

En ese contexto, en los últimos diez años, la cooperación al desarrollo de la UE ha experimentado importantes transformaciones para adaptarse a esas exigencias, en particular en lo referido a su orientación estratégica a los ODM y la lucha contra la pobreza, la reforma administrativa, la planificación y la programación, las tres “c” (coordinación, complementariedad y coherencia), y la racionalización de los instrumentos y líneas presupuestarias. Esos cambios han sido reconocidos por la evaluación de la cooperación comunitaria realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (2007c), cuyas recomendaciones son especialmente importantes en relación con la necesidad de asegurar la integridad de la agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza de la UE, asegurando la debida atención a temas transversales como el género o el medio ambiente; en cuanto a la singularidad de la ayuda comunitaria y la necesidad de una mayor especialización de la Comunidad y los Estados miembros, a partir de sus respectivas

ventajas comparativas; en relación con la necesidad de asegurar la coherencia de políticas, incorporando esta cuestión a las instancias de decisión política, y a través de una mejor coordinación en el seno de la Comisión, entre sus diferentes servicios, desde las delegaciones en países en desarrollo, y mediante enfoques que abarcan al conjunto del gobierno de los países en desarrollo, especialmente en los campos de gobernanza democrática, reforma del sistema de seguridad, y género. Esa evaluación también recomienda otorgar un papel mayor a las Delegaciones en cuanto al diseño de los programas y su implementación, e incrementar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

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

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

*-Mantener el esfuerzo de ayuda a los países de renta media de América Latina y el Caribe.* La cooperación al desarrollo constituye un elemento clave de la relación birregional, y el compromiso de la UE y de los Estados miembros con los ODM no debiera llevar a una reducción de la ayuda con la región, pues ello afectaría negativamente al esfuerzo realizado por la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en la consecución de otras metas de desarrollo, en la gobernanza democrática, y en su contribución a la provisión de bienes públicos regionales y globales. Ello implica también participar activamente en la formación de los consensos internacional sobre cooperación con PRM, antes descritos.

*-Mayor progresividad de la ayuda y enfoque a las particulares características de los países de renta media (PRM).* Conforme al Consenso Europeo de Desarrollo, la UE debería continuar orientando los recursos hacia los países de menor renta de la región, particularmente en el área andina y centroamericana, utilizando instrumentos como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, en el marco de estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, la cooperación con los países de renta media-alta debería continuar orientándose a las áreas en las que esa cooperación puede ser más eficaz atendiendo a las circunstancias de estos países: estabilidad macroeconómica y del sistema financiero internacional, de forma que puedan seguir captando recursos procedentes de otras fuentes de financiación externa; fortalecimiento de las capacidades institucionales y/o de diseño de políticas, y en particular la mejora de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas; las reformas tributarias que aseguren políticas redistributivas y de inversión en capital humano con financiación adecuada y que sean sostenibles<sup>11</sup>; las capacidades productivas nacionales y políticas de mejora de la competitividad internacional, en particular el fomento de la inversión en infraestructura; la mejora de los sistemas nacionales de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I); y apoyo a los actores sociales que promueven cambios políticos, institucionales y normativos, tanto en el plano nacional como internacional, y aquellos con capacidad de movilizar recursos adicionales, como los bancos multilaterales o subregionales.

*-Mejora de la eficacia de la ayuda y división del trabajo: el liderazgo de la UE.* Conforme al Consenso Europeo sobre Desarrollo, la UE, y especialmente la Comisión Europea, ha de asumir el liderazgo en la aplicación de la Declaración de París y los compromisos internacionales sobre eficacia de la ayuda, que en América Latina son particularmente relevantes para los países de renta media-baja en los que concurren un gran número de donantes. La mejora de la coordinación y de la complementariedad con los Estados miembros son áreas de especial atención. La aplicación de esta

---

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

agenda, empero, ha de evitar el riesgo de desatender a los actores de la sociedad civil, que siguen teniendo un papel importante en la definición de las agendas nacionales de desarrollo y en la gobernanza democrática.

*-El papel clave de los Acuerdos de Asociación.* Como se ha indicado, para los PRM los Acuerdos de Asociación pueden jugar un papel más importante aún que las transferencias de ayuda, siempre que además de sus efectos en la competitividad contemplen un adecuado reconocimiento de las asimetrías, y que su diseño deje margen de maniobra para la aplicación de políticas activas que permitan atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial en el caso de los acuerdos con los países andinos y con Centroamérica.

*-Coherencia de políticas: los Acuerdos de Asociación y la cohesión social.* Como se ha señalado, la relación entre la cohesión social y el componente de libre comercio inserto en los Acuerdos de Asociación plantea un importante problema de coherencia de políticas para la UE. Los acuerdos de asociación responden, en su capítulo comercial, al modelo “OMC-plus” y son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. Como se ha mencionado en el apartado anterior, asegurar que estos Acuerdos tienen un impacto positivo para la cohesión social requiere un tratamiento adecuado de las asimetrías, el apoyo a las políticas de mejora de la competitividad, y, al dejar atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, sería necesario mantener los incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente que caracterizaban a esas preferencias.

*-Una estrategia ampliada de apoyo a la “agenda positiva” de la integración regional.* El apoyo al regionalismo y la integración constituye un elemento clave de la agenda de desarrollo de los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución potencial y efectiva al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. En un contexto de crisis y cambio de la integración, ese apoyo se ha mostrado aún más importante. La UE debiera mantener ese apoyo a través de una estrategia ampliada, que no esté supe- ditada a la evolución de los compromisos comerciales, y que combine el diá-

logo político, el proceso para la firma de los acuerdos birregionales de Asociación –en este contexto, la firma de acuerdos bilaterales con algunos países ha sido, aunque involuntariamente, un elemento de disgregación–, así como la ayuda al desarrollo a través de las estrategias subregionales para la CAN, Centroamérica y MERCOSUR. En este marco es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el mapa de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia CAN-MERCOSUR, la ampliación del MERCOSUR, y la conformación de UNASUR. También es importante que la cooperación con los grupos subregionales se adapte a la nueva agenda de integración “positiva” –en el sentido clásico de esta expresión–, relativa a la construcción de instituciones y de políticas comunes, frente a la agenda “negativa” de eliminación de barreras y liberalización comercial. Una agenda que se extiende a campos como la profundización de la integración económica, a través de la convergencia macroeconómica, y de políticas sectoriales; la cooperación política, la paz y la seguridad, la integración de las infraestructuras de transporte y de energía, la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; los procesos de regionalización “desde abajo”, mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso; y la corrección de las asimetrías regionales, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial. En particular, puede ser muy oportuno que la UE proporcione apoyo financiero y/o institucional a los instrumentos y fondos establecidos o que puedan establecer los distintos grupos subregionales para hacer frente a esas asimetrías, como el Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) o el que pueda crearse en el marco de la unión aduanera centroamericana.

*-Mayor atención a la cooperación sur-sur a través de mecanismos de cooperación triangular.* El incremento de la cooperación sur-sur confirma el creciente papel de los países latinoamericanos más avanzados en los procesos de integración y en el desarrollo de la región. Este tipo de cooperación abre oportunidades para la UE en términos de movilización de recursos adicionales, tanto financieros como humanos y técnicos; adaptación a las necesidades de la región; mayor implicación de los propios actores

latinoamericanos; y fortalecimiento de capacidades institucionales, tanto de los donantes como de los receptores. En algunos aspectos, los programas regionales y su metodología de trabajo con “redes” de actores descentralizados pueden constituir una base adecuada para promover este tipo de cooperación.

*-Movilizar más recursos.* Aunque no haya tenido éxito la propuesta de establecer un Fondo de Solidaridad Birregional planteada por el Parlamento Europeo en 2001, esta idea ha servido de impulso para dar paso al Mecanismo de Inversión para América Latina (MIAL), lanzado formalmente en la Cumbre de Madrid de 2010. Este instrumento puede apoyar la integración regional mediante la financiación de las infraestructuras de comunicaciones, transportes y energía que contribuyan a una mayor conectividad de la región. En este marco, la UE también puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), más allá del criterio de interés mutuo previsto en el nuevo mandato para el periodo 2007-2013, para apoyar la integración regional a través de proyectos de infraestructura de energía y comunicaciones, y otros campos, en colaboración con bancos subregionales como la CAF o el BCIE.

*-Mejorar el conocimiento mutuo y la participación social en la relación birregional* a través de la nueva Fundación EUROLAC, anunciada en la Cumbre de Lima de 2008, y creada en la Cumbre de Madrid de 2010. Esta fundación deberá iniciar sus funciones con un respaldo adecuado de la Comisión y el Parlamento Europeo en su puesta en marcha, su orientación estratégica y su financiación.

*-Una estrategia integral en la cooperación en ciencia y tecnología.* La creciente importancia de la investigación, el desarrollo y al innovación (I+D+I) para los países de renta media de América Latina y el Caribe requiere de una estrategia integral que abarque al conjunto de las relaciones UE-América Latina y el Caribe. Ya se ha iniciado un diálogo político de rango ministerial, y existen iniciativas importantes en el ámbito de la cooperación al desarrollo. No obstante, es importante asegurar la coherencia de los compromisos sobre transferencia de tecnología adoptados en dicho diálogo, y

el diseño actual de los Acuerdos de Asociación, en lo referido a las normas de protección de la propiedad intelectual, y la necesidad de complementar su componente de libre comercio con políticas de mejora de la competitividad. También es necesario superar la actual dispersión de los instrumentos y asegurar que estos contribuyen al fortalecimiento de las capacidades nacionales de I+D+I, conforme al “Plan de Acción” adoptado en la VI Cumbre de Madrid de 2010.

*-Hacia un espacio eurolatinoamericano y caribeño de educación superior.* La construcción de un Espacio Común de Educación Superior e Investigación UE-ALC es parte de la agenda birregional de cohesión social, integración regional y conocimiento mutuo de la “asociación estratégica”. Requiere concebir, desarrollar y financiar adecuadamente un programa de movilidad de estudiantes, profesores e investigadores entre ambas regiones, y a partir de las experiencias positivas existentes en ambas regiones –incluyendo la cooperación educativa sur-sur–, debería tener multilateralidad, lógica de red, y partir de las instituciones educativas y de investigación y las redes ya existentes. En este marco, es importante asegurar el reconocimiento automático de los estudios realizados en una institución de la otra región en todas las disciplinas del conocimiento y en todos los niveles de la educación superior (grado, maestría y doctorado), lo que requerirá sistemas de acreditación adecuados y fiables. Este programa, más que ofrecer becas individuales, debiera potenciar y desarrollar centros de excelencia a partir de proyectos de investigación, y asociar la movilidad a proyectos de investigación de ambas partes.

## Anexo. Documentos clave de la estrategia regional de la UE para América Latina, 1996-2009

"UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)", COM (95) 495, 23 de octubre de 1995

Objetivos políticos	Objetivos económicos	Objetivos sociales	Objetivos sobre gestión de interdependencias	Estrategias y elementos "transversales"	Otros aspectos
Compromiso conjunto con la democracia: Estado de derecho, "buen gobierno", reforma del Estado y mejora políticas sectoriales (salud, educación...)	Apoyo a reformas económicas y competitividad internacional. Apoyo al sector privado. Cooperación en Ciencia y tecnología. Fomento de las inversiones (ECIP y AL-Invest). Promoción del comercio exterior. Apoyo a "integración auténtica" (libre comercio más cohesión social)	Lucha contra la pobreza y la exclusión social, conforme a las prioridades de la "Cumbre Social" de Copenhague. Derechos laborales.	- Medio ambiente: integración de dimensión ambiental en todas las acciones. Mínimo 10% cooperación a proyectos de protección del M.A. - Energía: renovables y gestión demanda (ALURE) - Lucha contra las drogas ilegales	- Educación y formación - Apoyo a la cooperación e integración regional - Mejora de la gestión: participación beneficiarios, coordinación con Estados miembros, apoyo a cooperación descentralizada, concentración en programas horizontales plurianuales - Enfoque diferenciado por subregiones y países, para atender la heterogeneidad AL	Constituye la respuesta de la Comisión a la estrategia definida por el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1994. La Comunicación establece la estrategia regional del quinquenio 1995-1999 y el presupuesto indicativo plurianual para América Latina, de 1.343 ME-CUS.

**"UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)", COM (95) 495, 23 de octubre de 1995**

<b>Objetivos políticos</b>	<b>Objetivos económicos</b>	<b>Objetivos sociales</b>	<b>Objetivos sobre gestión de interdependencias</b>	<b>Estrategias y elementos "transversales"</b>	<b>Otros aspectos</b>
<p>Establecimiento de "Asociación estratégica" para concentrar posiciones en foros internacionales sobre paz y seguridad, lucha contra actividades ilícitas, promoción de la democracia...</p> <p>Sector prioritario de cooperación: consolidación de la democracia y el Estado de derecho, promoción derechos humanos, reforma del Estado</p>	<p>Fortalecimiento de la cooperación económica y comercial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- desarrollo mercados e integración regional, mediante políticas comunes o coordinadas (Competencia)</li> <li>-estabilización flujos financieros e incentivos para la inversión duradera</li> </ul> <p>Sector prioritario de cooperación: apoyo a la integración regional y cooperación industrial</p>	<p>Sectores prioritarios de cooperación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lucha contra la pobreza y la exclusión social, vinculación progreso económico y progreso social</li> <li>- Educación y formación, mediante la promoción de centros de prestigio que apoyen sectores vanguardistas y transferencia de tecnología</li> <li>- Cooperación descentralizada en el campo de la cultura y el patrimonio artístico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentración en sectores específicos</li> <li>- Enfoque diferenciado por países-subregiones</li> <li>- Concentración fondos en países menor desarrollo</li> <li>- De programación de mand-driven a programación basada en policy-dialogue</li> <li>- documentos de estrategia con dotación indicativa plurianual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunicación preparatoria de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC de Río de Janeiro, junio de 1999.</li> </ul>	

"Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea", COM(2000), 670, 31 de octubre de 2000

Objetivos políticos	Objetivos económicos	Objetivos sociales	Objetivos sobre gestión de interdependencias	Estrategias y elementos "transversales"	Otros aspectos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento y protección de los derechos humanos: intensificar apoyo a organizaciones de derechos humanos, defensores del pueblo...</li> <li>- Apoyo a sistemas políticos democráticos</li> <li>- Fomento y protección de los derechos económicos y sociales</li> <li>Iniciativa concreta: crear un foro de reflexión UE-ALC sobre derechos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzar el diálogo y la cooperación con AL sobre la Ronda de negociaciones de la OMC</li> <li>- Medida específica para el fomento de la "Sociedad de la Información" (Programa ALIS)</li> <li>- Medidas de apoyo a la integración a nivel subregional: estabilidad financiera para Mercosur-Chile; acceso a mercados "post-SPG" con CAN; Aplicación del Acuerdo de Asociación con México; integración regional con Centroamérica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo a los grupos más vulnerables y lucha contra la pobreza (En consonancia con COM(2000) 212 sobre política de desarrollo)</li> <li>Iniciativa concreta: "Iniciativa social" para ALC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevención de desastres a través de estrategias subregionales con CAN y Centroamérica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En relación a 11 prioridades de Tuusula, se diferencia entre tres prioridades regionales (derechos humanos, sociedad de la información y reducción de los desequilibrios sociales). El resto, se integrará en las estrategias y diálogos subregionales y bilaterales</li> <li>- Principios de actuación. Subsidiariedad, equilibrio entre estrategia regional, subregional y bilateral, y realismo, en lo tocante a metas y recursos con los que cuenta la Comisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Comunicación asume expresamente tanto las prioridades establecidas en el COM(99) 105, como las prioridades acordadas en la Cumbre y concretadas en Tuusula, en tanto afectan a las competencias de la Comisión, que aportarán "valor añadido, resultados rápidos y visibilidad"</li> </ul>

**"Comunicación sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, de Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004, COM(2004) 220, 7 de abril de 2004**

Objetivos políticos	Objetivos económicos	Objetivos sociales	Objetivos sobre gestión de interdependencias	Estrategias y elementos "transversales"	Otros aspectos
<p>Promover la gobernanza democrática.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de la OMC y multilateralismo.</li> <li>- Promover integración. "Déficit de integración"</li> <li>frena crecimiento y es freno a relaciones UE-ALC</li> <li>- Promover Acuerdos de asociación con CA y la CAN, siempre que se cierran las negociaciones de Doha, y haya un nivel "suficiente" de integración, concretado en un marco institucional eficaz, la unión aduanera, y eliminación de barreras no arancelarias.</li> </ul>	<p>Promover la cooperación UE-ALC en cohesión social, a través de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y el fortalecimiento de las finanzas públicas para que la política social tenga efectos redistributivos.</p>	<p>Objetivos de integración: se desarrollan a escala subregional.</p>	<p>Documento preparatorio de la Cumbre de Guadalajara, en el que la Comisión realiza propuestas concretas para la adopción de decisiones por parte de los Jefes de Estado y de gobierno de la UE y ALC</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incluye un "informe de evaluación" (SN 2346/4/02/REV 4, 17 de mayo de 2002) que reafirma la validez de las 55 prioridades de Río, y las 11 prioridades de Tuusula.</li> </ul>

**"Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina", COM (2005) 636 final, 8 de diciembre de 2005**

Objetivos políticos	Objetivos económicos	Objetivos sociales	Objetivos sobre gestión de interdependencias	Estrategias y elementos "transversales"	Otros aspectos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificar y canalizar el diálogo político, con una mayor selección de temas; y formatos más ágiles (troika en reuniones ministeriales, altos funcionarios en reuniones temáticas...)</li> <li>- Reforzar la gobernanza democrática, con acciones de cooperación que refuerzan la gobernanza y favorecen la inclusión, sobre todo de los más pobres.</li> <li>- Creación de una Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana.</li> <li>- Desempeñar un papel más activo en la prevención de los conflictos y en la gestión de las crisis en América Latina mediante:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencia de experiencia en esta cuestión;</li> <li>- Apoyo a los esfuerzos de los países y las instancias regionales;</li> <li>- Diálogo y cooperación estructurada con la OEA y el Grupo de Río</li> <li>- Uso del instrumento de estabilidad.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un entorno propicio para comercio e inversiones.</li> <li>- Apoyo a la OMC, simultáneamente, se buscará desarrollar la red de Acuerdos de Asociación con AL</li> <li>- Diálogo para facilitar acceso a mercados; sobre los obstáculos a los intercambios y las inversiones; y estabilidad macroeconómica</li> <li>- Mayor papel de los sectores de tecnología punta europeos en el desarrollo de la región a través programa marco de I+D.</li> <li>- Promover un entorno favorable para las empresas europeas en AL reforzando el diálogo para la adopción de marcos legislativos y normas comunes.</li> <li>- Promover una integración regional más fuerte, a través de la infraestructura de transportes y energía, comenzando su experiencia en redes de infraestructuras e apoyando al BEI a que dé su apoyo en el marco del futuro "Mecanismo para América Latina"</li> </ul>	<p>Desde Cumbre de Guadaluajara, la cohesión social en un objetivo compartido y en un eje esencial de las relaciones UE-AL.</p> <p>Para ello, la UE integrará el objetivo de cohesión social en todas las acciones con AL. Esto supone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la instauración de un diálogo específico,</li> <li>- la consideración de la cohesión social como prioridad de la cooperación al desarrollo,</li> <li>- Cooperación más intensa con las instituciones internacionales,</li> <li>- Promoción de la participación de las partes interesadas (Organización cada dos años de un "Foro para la Cohesión Social"</li> </ul>	<p>Reforzar la seguridad, en particular en la lucha contra la droga, aplicando el enfoque de la responsabilidad compartida</p> <p>Mayor cooperación en medio ambiente, con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un diálogo sobre los aspectos medioambientales del desarrollo sostenible;</li> <li>- reunión de los ministros de medio ambiente para la preparación de las Cumbres;</li> <li>- mayor concertación en las instancias internacionales, en particular sobre el cambio climático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación más selectiva, concentrada, y coordinada. A través del documento de programación (RSP) 2007-2013 la Comisión propondrá:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentrarse en los temas prioritarios (cohesión social e integración regional);</li> <li>- Dedicar la mayor parte de los fondos a reducir la pobreza en los países de renta baja y renta media-baja</li> <li>- Acciones concretas de interés mutuo con los países de renta media-alta.</li> <li>- Apoyo a integración subregional con el Mercado, la CAN y AC;</li> <li>- Aumentar la coordinación de la ayuda europea en general, y la visibilidad de su cooperación, en particular.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Creación de un espacio común para la enseñanza superior entre las dos regiones. Su objetivo recibir a más de 4000 estudiantes y profesores latinoamericanos en las universidades europeas en el periodo 2007-2013.</p>

Objetivos políticos	Objetivos económicos	Objetivos sociales	Objetivos sobre gestión de interdependencias	Estrategias y elementos "transversales"	Otros aspectos
<p>Reafirmación del papel de las Cumbres y los diálogos sectoriales (migración, medio ambiente, drogas, ciencia y tecnología) para dinamizar la cooperación birregional.</p> <p>Reconocimiento de nuevos desafíos: crisis económica, cambio climático, delincuencia transnacional organizada, migraciones y multilateralismo eficaz.</p> <p>Objetivos y estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Intensificar el diálogo birregional: Agendas más concretas, mayor diálogo con otros procesos (OEA, Cumbres Iberoamericanas, UNASUR), diálogos sectoriales, y mayor participación de la sociedad civil.</li> <li>Reforzar diálogo político birregional sobre temas de la agenda global</li> <li>Consolidar relaciones bilaterales en reconocimiento de la diversidad de la región</li> <li>Establecimiento de la Fundación EUROLAC</li> </ol>	<p>Consolidar la integración y la interconectividad regional mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Negociaciones en curso con grupos regionales</li> <li>Diálogo con nuevas formaciones institucionales, como UNASUR</li> <li>Creación del Mecanismo de Inversión para América Latina (MIAL) (100 millones de euros de la Comisión) como instrumento catalizador de recursos adicionales para financiar infraestructuras regionales</li> </ul>	<p>Reafirmación de la importancia de la cohesión social en las relaciones birregionales</p> <p>Reafirmación de los ODM como objetivo de la cooperación de la UE, aunque adaptando dicha cooperación a las necesidades de los países de renta media de la región. En campos como la adaptación al cambio climático, o la cooperación en ciencia y tecnología, y la cooperación sur-sur y triangular</p>	<p>Fortalecer el diálogo birregional sectorial en materia ambiental, de drogas ilícitas, y sobre migraciones</p>	<p>Adaptación de los instrumentos de cooperación tras la revisión de medio plazo de la programación 2007-13</p>	

"Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006", AIDCO/0021/2002, abril de 2002

Objetivos políticos	Objetivos económicos	Objetivos sociales	Objetivos sobre gestión de interdependencias	Estrategias y elementos "transversales"	Otros aspectos
<p>Objetivo general: respaldar la Asociación Estratégica birregional. Y responder a retos regionales en la esfera económica, tecnológica, social y medioambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Refuerzo de colaboración entre redes de la sociedad civil (AL-Invest, URBAL, ALFA, ALIS...), con 60%/70% del presupuesto de la programación indicativa.</li> <li>- Iniciativa social, con 15%/20% del presupuesto de programación indicativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector prioritario: prevención de desastres naturales y aplicación rápida de acciones de reconstrucción, con 20% del presupuesto de programación indicativa.</li> <li>- Red de administraciones encargadas de gestión sostenible de la energía (entre 10 y 20 MEUROS)</li> <li>- Coherencia entre dimensión regional, subregional, bilateral.</li> <li>- Concentración en cuatro ámbitos prioritarios: apoyo a relaciones redes sociedad civil mediante cooperación descentralizada; Iniciativa social; Prevención desastres naturales; y "acción complementaria": OREAL (1,5 MEUROS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coherencia con las políticas comunitarias (comercio, pesca, drogas, medio ambiente...)</li> <li>- Sinergia con otros donantes</li> <li>- Visibilidad de la cooperación regional</li> </ul>	<p>Documento de programación regional (RSP), no "COM". Preparado de cara a la II Cumbre UE-ALC (Madrid, mayo de 2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Define presupuesto plurianual indicativo 2002-2006: 1.725 MEUROS, y 280 para acciones regionales</li> </ul>	

América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013. (E/2007/1047) julio de 2007

Primer eje: cohesión social y reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión	Segundo eje: integración regional	Tercer eje: invertir en recursos humanos y apoyar la comprensión mutua	Otros aspectos
<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover el diálogo entre países y regiones sobre cohesión</li> <li>- Intercambio de experiencias y buenas prácticas</li> <li>- Valorización del trabajo de Eurosocietal</li> <li>- Diálogo con BID, CEPAL, PNUD y otros actores</li> </ul> <p><b>Instrumentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eurosocietal (Eurosocietal II, en estudio)</li> <li>- Acciones complementarias para promover participación sociedad civil</li> <li>- Grupo de trabajo con BID, CEPAL, FMI y CE. Informe bienal sobre cohesión social</li> </ul> <p><b>Recursos:</b> 35%, 194 M€</p> <p><b>Acciones:</b> primer PIR 2007-2010 Adaptación Eurosocietal y URBAL</p> <p><b>Otras acciones:</b> cooperación en la lucha contra las drogas ilícitas - Formación y fortalecimiento institucionales - Infraestructuras para intercambio información y protección de datos</p>	<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover actividades de redes de operadores e las dos regiones</li> <li>- Promover diálogo y capacidades institucionales sobre los vínculos entre integración, inversiones y desarrollo</li> <li>- Interconectividad redes de transporte, en el marco del nuevo mandato del BEI</li> </ul> <p><b>Instrumentos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Préstamos del BEI</li> <li>- Estudios y conferencias</li> </ul> <p><b>Recursos:</b> 25%, 139 M€</p> <p><b>Acciones:</b> no definidas</p>	<p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzar la competitividad de la región</li> <li>- mejorar la comprensión mutua entre ambas regiones</li> </ul> <p><b>Instrumentos:</b></p> <p>Nuevo "programa importante" para reforzar la enseñanza superior en la región, a través de becas Erasmus-Mundus (Cooperación exterior) y reforzamiento vínculos de instituciones académicas a través movilidad docentes, y vínculos con empresas, apoyo conectividad redes</p> <p><b>Recursos:</b> 40%, 223 M€</p> <p><b>Acciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4.000 becas (definida por Declaración de Viena)</li> <li>- programa específico "Comprensión mutua" (por definir)</li> </ul>	<p>Se velará por la vinculación entre prioridades políticas y cooperación regional</p> <p>Mejoras en la eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la visibilidad</li> <li>- Búsqueda de complementariedad y sinergias</li> <li>- Herramientas adaptadas</li> <li>- Asociación de actores regionales</li> <li>- Reconocimiento de asimetrías en capacidades actores</li> <li>- Incorporación de cuestiones transversales (género, derechos humanos, poblaciones indígenas, medio ambiente y cultura.</li> <li>- Gestión centralizada</li> </ul> <p>Dotación presupuestaria total: 556 millones de euros (21 % recursos asignados a AL por (CD)</p>

## Bibliografía empleada

- ALONSO, José Antonio y José Antonio Sanahuja (2006), “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, Intermón Oxfam, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona, pp. 179-204.
- ALONSO, José Antonio (dir.) (2007a), *Cooperación con países de renta intermedia*, Madrid, Editorial Complutense / ICEI.
- ARENAL, Celestino del (2009), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 36/2009.
- ARENAL, Celestino del y José Antonio Sanahuja (2010), “La cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, *Nombres Propios*, Fundación Carolina  
[<http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPArenalySanahuja1005.pdf>, accesado el 25 de mayo de 2010.
- Asociación Internacional de Fomento (2007), *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Assistance Flows*, AIF/Banco Mundial, Washington, febrero.
- AYLLÓN, Bruno y Javier Surasky (coords.) (2010), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, La Catarata/IUDC.
- AYUSO, Anna (2006), *Análisis de viabilidad del Fondo de Solidaridad Bi-regional Unión Europea-América Latina propuesto por el Parlamento Europeo*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, 26 de febrero.
- AYUSO, Anna y Christian Freres (2010), “La Cooperación con América Latina: Hacia una estrategia europea comprometida con la calidad”. Memorando OPEX nº 138/2010, Madrid, Fundación Alternativas.
- AYUSO, Anna y Mariana Foglia (2010), “Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Estratégica UE-ALC”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVI, Nº 22, junio, pp. 43-84.
- BURGESS, Sean W. (2007), “Buiding a Global Southern Coalition: the com-

- peting approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez", *Third World Quarterly* vol. 28, nº 7, pp. 1.343-1.358.
- CABRAL, Lidia y Julia Weinstock (2019), *Brazilian technical cooperation for development. Drivers, mechanics and future prospects*, Londres, Overseas Development Institute, septiembre.
- CIENFUEGOS, Manuel y José Antonio Sanahuja (eds.) (2010), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB.
- Consejo de la Unión Europea (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA.
- Comisión Europea (1995a), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)*, Bruselas, COM(95) 495, 23 de octubre.
- Comisión Europea (1995b), *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio.
- Comisión Europea (1999), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruselas, COM(99) 105, 9 de marzo.
- Comisión Europea (2000a), *Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, COM(2000), 670, 31 de octubre.
- Comisión Europea (2000b), *The European Community's Development Policy*. Bruselas, COM(2000) 212 final, 26 de abril.
- Comisión Europea (2001), *Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy*, Bruselas, Commission Staff Working Paper, SEC(2001) 1317, 26 de junio.
- Comisión Europea (2002), *Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*", Bruselas, AIDCO/0021/2002, abril.
- Comisión Europea (2004), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Par-*

- lamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004, Bruselas, COM(2004) 3220 final, 7 de abril.*
- Comisión Europea (2005a), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and the Aid Effectiveness*, Bruselas, COM(2005) 133 final, SEC 453, 454, 12 de marzo.
- Comisión Europea (2005b), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Asociación reforzada entre la Unión Europa y América Latina”*, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre.
- Comisión Europea (2005c), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - Policy Coherence for Development - Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals* COM(2005) 134 final. 12 de abril.
- Comisión Europea (2006a), *EU Aid: delivering more, better, and faster. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(2006) 87 final.
- Comisión Europea (2006b), *Governance in the European Consensus for Development. Towards a Harmonised Approach in the European Union. Communication from the Commission to the Council the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruselas, COM(2006) 421 final.
- Comisión Europea (2009a), *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión Europea, COM(2009) 495/3, 30 de septiembre.
- Comisión Europea (2009b), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach*, Bruselas, Comisión Europea, COM(2009) 458 final, 15 de septiembre.
- Comisión Europea (2010), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and*

- Social Committee. Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax matters*, Bruselas, Comisión Europea, COM(2010) 163 final, 21 de abril.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (1996), *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, París, OCDE, mayo.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2005), *Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report Towards Aid Effectiveness*, París, OCDE.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2006), *Options for differentiated engagement with non-Dac donors*, París, OCDE, documento DCD/DAC(2006)31/rev1.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007a), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of Results*, París, OCDE.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007b), *2006 Development Co-operation Report*, París, OCDE.
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007c), *European Community DAC Peer Review*, París, OCDE.
- Development Researchers Network (2004), *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (Mercosur)*, Bruselas, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., mayo.
- Development Researchers Network (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., julio.
- Development Researchers Network (2007), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Central. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid (2 vol.), octubre.
- EASTERLY, William (2002), "The Cartel of Good Intentions. The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", *Journal of Policy Reform*, volumen 5, nº 4, pp. 223-250.
- ECONOMOU, Elena, Luciano Colombara y Ruth Kaeppler (2008), *Programa AL-Invest III. Misión de evaluación final*. Bruselas, AESA Consortium/Europeaid (mimeo).
- Europeaid (2001), *Evaluation finale du programme Al-Invest*, Bruselas, 21 de junio (mimeo).

- Europeaid (2002), *Evaluation of EU mobility grant-awarding programmes*, Bruselas, Europeaid/Particip, abril.
- Europeaid (2004), *Informe de Evaluación: Misión de Evaluación Final de la Fase I del URB-AL, (Proyecto AML/B7-3010/94-168)*, Bruselas (mimeo).
- Europeaid (2005), *Evaluación intermedia del programa Alban*, Bruselas, mayo-junio (mimeo).
- FRERES, Christian y José Antonio Sanahuja (coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (2009), “Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe”, *Desarrollo en contexto* n° 18, Madrid, FRIDE, enero.
- Grupo Soges (2008), *Evaluación a medio camino del Programa Eurosocial. Informe final, borrador n° 1*, febrero.
- GRYNSPAN, Rebeca y Luis Felipe López-Calva (2010), “Las tareas del desarrollo y la crisis económica: política económica y política social para la equidad en América Latina y el Caribe”, en Celestino del Arrenal y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 67-106.
- HIRST, Mónica (2006), “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, *Nueva Sociedad*, n° 205, septiembre-octubre.
- KHARAS, Homi (2007), *The New Reality of Aid*, Washington, Wolfensohn Center for Development, Brookings Institution.
- KHARAS, Homi (2009), *Action on Aid: Steps Toward Making Aid More Effective*, Washington, Wolfensohn Center for Development, Brookings Institution.
- LENGYEL, Miguel (director) (2010), Valentín Thury Cornejo y Bernabé Malacalza (2010), *La eficacia de la ayuda al desarrollo en contextos de fragilidad estatal: Haití y la cooperación latinoamericana*, Madrid, Fundación Carolina.
- LELE, Uma, Nafis Sadik y Adele Simmons (2006), *The Changing Aid Architecture: Can Global Initiatives Eradicate Poverty?*, s.l. (mimeo).

- MAYOBRE, Eduardo (2006), “El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica”, *Nueva Sociedad* n° 204, julio-agosto, pp. 159-175.
- MOTTA VEIGA, Pedro da y Sandra Ríos (2007), *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.
- NUPIA, Carlos Mauricio (2008), *Construcción de redes de cooperación científica y tecnológica entre América latina y Europa: en busca de eslabones para una cooperación científica integral*, ponencia presentada en el II Seminario Internacional Cátedra Europa, Barranquilla, marzo.
- Parlamento Europeo (1996), *Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000*, COM(95) 495. Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, Ponente: Jan-Willem Bertens. 18 de diciembre de 1996. Documento A4-0416/96).
- Parlamento Europeo (2001), *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (2000/2249(INI))*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 11 de octubre de 2001, (A5-0336/2001).
- Parlamento Europeo (2006), *Informe sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina (2005/2241(INI))*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 13 de marzo de 2006, (A6-0047/2006).
- Parlamento Europeo (2008), *Informe sobre el Tratado de Lisboa (2007/2286 –INI–)*, Bruselas, Comisión de Asuntos Constitucionales; ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, 1 de enero de 2008, (A6-0013/2008).
- Parlamento Europeo (2009), *Informe sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa (2008/2063 –INI–)*, Bruselas, Comisión de Asuntos Constitucionales; ponente: Jo Leiden, 19 de marzo de 2009 (A6-0145/2009).

- Parlamento Europeo (2010), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816 –NLE–)*, Bruselas, Comisión de Asuntos Exteriores; Ponente, Elmar Brok, 10 de julio de 2010, (A7-0228/2010).
- SANAHUJA, José Antonio (2005), “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda”, *Documentación Social* n° 136, monográfico sobre los Objetivos del Milenio, enero-marzo, pp. 25-41.
- SANAHUJA, José Antonio (2007a), “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.
- SANAHUJA, José Antonio (2007b), “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano* (2ª época), monográfico “La nueva agenda de desarrollo en América Latina”, n° 0, febrero, pp. 75-106.
- SANAHUJA, José Antonio (2008), “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”, VV. AA., *V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), pp. 195-207.
- SANAHUJA, José Antonio (2009), “Desequilibrios globales: el impacto de la crisis en los países en desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ/Icaria, pp. 27-62.
- SANAHUJA, José Antonio (2010a), “La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 87-134.
- SANAHUJA (2010b), “Regional leaderships and post-liberal regionalism: South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean”, *Poverty in Focus* n° 20, Brasilia, IPC-UNDP, pp. 17-19.

- SANAHUJA, José Antonio (2010c), “Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras”, *Nueva Sociedad* nº 226, marzo-abril 2010, pp. 125-144.
- SEBASTIÁN, Jesús (ed.) (2007), *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina.
- SENNES, Ricardo y Carla Tomazini (2006), “Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español* vol. 6, nº 1, pp. 43-60.
- SERBÍN, Andrés (2006), “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, *Nueva Sociedad* nº 205, septiembre-octubre, pp. 75-91.
- The Economist (2010a), “Brazilian agriculture: The miracle of the Cerrado”, 26 de agosto.
- The Economist (2010b), “Brazil foreign’s aid programme: speak softly and carry a blank cheque”, 15 de julio.
- Unión Europea (2006), “Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», DOCE C/46 1-19, de 24 de febrero.
- XALMA, Cristina (2007), *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB nº 2, noviembre.
- XALMA, Cristina (2008), *II Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB nº 3, noviembre.
- XALMA, Cristina (2009), *Informe 2009 de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB nº 4, noviembre.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6. 4ª

Edificio Germania

28003 Madrid

[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

Este cuaderno examina los desafíos que enfrenta la política de desarrollo de la UE en América Latina, una región de renta intermedia en la que los flujos de ayuda pierden relevancia en el conjunto de la financiación externa. Es necesaria una estrategia específica que responda a las exigencias de la agenda internacional de eficacia de la ayuda, a las políticas de desarrollo del “regionalismo postliberal”, y a la creciente relevancia de la cooperación sur-sur. En ese contexto, se analizan los cambios experimentados por la política de desarrollo de la UE, su estrategia hacia América Latina, y los instrumentos y programas regionales. Se plantean también diversas propuestas para asegurar la relevancia y eficacia de dicha política.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6. 4ª  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

C/ General Rodrigo, 6. 4ª  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)