



Especialización
Cooperación internacional y
Gestión de proyectos para el desarrollo

Monografía

LA COHESIÓN SOCIAL EN LA COOPERACIÓN EURO-
LATINOAMERICANA Y LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO:
VIEJOS DESAFÍOS Y NUEVOS ESCENARIOS

Candidata

Laura Sampietro

**Profesor de la Facultad de Finanzia, Gobierno y
Relaciones Internacionales**

Carlo Tassara

Coordinadora de la Especialización

Paula Ximena Ruíz Camacho

Bogotá D.C.

Índice

INTRODUCCIÓN	3
1. POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA	5
1.1 ORÍGENES: ANTIGUOS INTERESES COLONIALES Y CREACIÓN DEL FED.....	5
1.2 COOPERACIÓN AL DESARROLLO COMO POLÍTICA COMÚN: DE MAASTRICHT A LISBOA.....	6
1.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DESARROLLO Y COOPERACIÓN EUROPEAID.....	8
2. COOPERACIÓN EUROPEA HACÍA AMERICA LATINA	14
2.1 DIALOGÓ POLÍTICO EURO-LATINOAMERICANO.....	14
2.2 CUMBRES UE-ALC Y FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO POLÍTICO.....	16
2.3 INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y JURÍDICOS DE LA COOPERACIÓN UE-ALC	18
3. COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIO-ALTA	21
3.1 MEDICIÓN DEL DESARROLLO	21
3.1.1 CEPAL	21
3.1.2 Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress	23
3.2 DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA	25
4. COOPERACIÓN DE LA UE HACÍA LOS PAÍSES DE RENTA MEDIO ALTA: UNA COOPERACIÓN ORIENTADA A LA COHESIÓN SOCIAL ...	29
4.1 COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	29
4.2 COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EURO-LATINOAMERICANA.....	32
4.3 COHESIÓN SOCIAL.....	34
4.3.1 Proyecto EU-LA-Win (UrbAL III)	38
5. CONCLUSIONES	40
REFERENCIAS	43

INTRODUCCIÓN

Hipótesis: A pesar de la crisis económica y política de la Unión Europea y del ingreso de muchos países de América Latina en la categoría de renta medio-alta¹ esté llevando a una disminución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en los mismos, sería oportuno que la UE mantenga sus programas de cooperación descentralizada focalizados en la cohesión social y en la disminución de la desigualdad, problema principal de la realidad latinoamericana.

La Unión Europea es el primer donante de cooperación al desarrollo en el mundo, pero desde 2011 se está enfrentando a una crisis económica profunda que está poniendo en discusión su proyecto político, económico, su papel como actor de solidaridad transnacional y su proyección internacional (Sanahuja, 2012, p.52). Al mismo tiempo, el panorama de la cooperación mundial está cambiando, dirigiendo los esfuerzos hacia los países más pobres, y disminuyendo progresivamente los recursos destinados a los países de renta media, entre los cuales se encuentran la mayoría de los países de América Latina.

A través de un análisis de la estructura de la cooperación de la Unión Europea y de sus vínculos políticos, económicos y de cooperación con la región latinoamericana se quiere demostrar la solidez y la importancia de estas relaciones. A pesar de la crisis financiera europea y de los cambios que la cooperación ha dirigido hacia los países de renta media, se afirma como los programas de cooperación descentralizada puedan ser un óptimo instrumento de ayuda, especialmente eficaz hacia los países de renta media. También se quiere sustentar como, a pesar del delicado momento económico y político, la UE no tendría que interrumpir la colaboración con los países de renta media y especialmente con América Latina a causa de sus niveles de desigualdad social, concorde con el planteamiento de la CEPAL, de la UE y de otros economistas como Stiglitz, Sen y Fitoussi. La superación de la pobreza no se obtiene solo mejorando la calidad de vida de las personas y aumentando los ingresos de un país, sino superando

¹ El primero de julio de cada año el Banco Mundial clasifica las economías mundiales sobre la bases de estimaciones del PIB per cápita del año anterior. Desde julio 2013 los países están clasificados de la siguiente manera: Ingreso bajo: US\$ 1.035 o menos; Ingreso medio bajo: US\$ 1.036 a US\$ 4.085; Ingreso medio alto: US\$ 4.086 a US\$ 12.615; Ingreso alto: US\$ 12.616 o más. (BM, 2013).

muchas brechas estructurales (educación, desigualdad, sanidad, infraestructuras, etc.) que la cooperación descentralizada orientada al aumento de la cohesión y de la inclusión social podría contribuir a superar.

Después de un breve análisis de la cooperación descentralizada de la unión Europea y del concepto de cohesión social, finalmente se presentarán dos entre los programas más exitosos de la cooperación europea UrbAL y EUROsociAL.

1. POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

1.1 Orígenes: antiguos intereses coloniales y creación del FED

Desde la firma del Tratado de Roma en 1957², que formalizó el nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE), la cooperación al desarrollo ha sido uno de los grandes temas de debate y de trabajo de la que hoy es la Unión Europea. Desde el principio, se manifestaron los intereses económicos que los países fundadores, Francia de particular forma, tenían hacia sus colonias o ex colonias, introduciendo, en la parte IV del Tratado, un régimen especial que regulaba las relaciones comerciales con 31 países y territorio de ultramar (PTOM). Por este mismo motivo se creó un Fondo Europeo de Desarrollo (FED) que no es parte integrante del presupuesto comunitario, sino viene siendo financiado por los mismos miembros de la CEE, y se acuerda para un periodo estimativo de cinco años. Cada FED sigue y está relacionado con los convenios/acuerdos de asociación donde se definen los aspectos políticos, económicos y comerciales, además de las líneas generales de la cooperación hacia los países PTOM y ACP (África, Caribe y Pacífico). Sus instrumentos principales son: “las subvenciones, los capitales de riesgo y los préstamos al sector privado con tasas preferenciales” (Tassara, 2013b, p. 99). Con el acuerdo de Cotonou³ del 2000 “se racionalizaron los instrumentos del FED y se introdujo un sistema de programación móvil que permite flexibilidad y atribuye una responsabilidad mayor a los Estados ACP” (Fondo Europeo de Desarrollo, 2007, ¶ 5). Desde 1959 se han tenido diez FED, el último de ellos ha tenido una duración 2008-2013 y está relacionado con el Acuerdo revisado de Cotonou⁴.

Hasta los años 70 la CEE no disponía de una verdadera política y agenda de cooperación al desarrollo y, como se ha podido notar, estaba directamente relacionada a los intereses de los países europeos hacia sus antiguas colonias, sobre todo africanas.

² El tratado de Roma fue firmado y ratificado el 25 de marzo de 1957 por parte de Italia, Bélgica, Francia, Alemania Occidental, Países Bajos y Luxemburgo. El mismo día se constituyeron la CEE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

³ Acuerdo comercial y de asistencia entre UE y 78 estados APC que reemplazó el precedente Acuerdo de Lomé.

⁴ Convenio de Yaundé I (1964-1970); Yaundé II (1970-1975); Convenio de Lomé I (1975-1980); Lomé II (1980-1985); Lomé III (1985-1990); Lomé IV (1990-1995); Lomé IV bis (1995-2000) Acuerdo de Cotonou (2000-2007); Cotonou revisado (2008-2013).

Fue gracias a la entrada de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca a la CEE (1973), que se amplió el número de los países ACP en desarrollo beneficiarios del FED.

Entre los años 80 y 90 el bloque europeo trabajó activamente en un cambio de sus instituciones para posicionarse como un líder global a nivel mundial y apostar hacia una ampliación de la integración regional. En estos mismos años se aportaron cambios en la cooperación europea, aumentando los recursos e introduciendo poco a poco nuevos instrumentos que abordarán directamente temas específicos, siempre enfocándose en las prioridades establecidas por la ONU, como por ejemplo el medioambiente, la lucha contra el SIDA, los derechos humanos, el enfoque de género. Gracias a esta tipología de enfoque la Unión ha conseguido posicionarse como uno de los motores fundamentales de la cooperación internacional.

1.2 Cooperación al desarrollo como política común: de Maastricht a Lisboa

Fue solo con la creación de la Unión Europea (UE), con el Tratado de Maastricht de 1992, que la cooperación al desarrollo se convirtió oficialmente en una política común. Con este Tratado se establecieron los tres pilares fundamentales sobre los cuales se basa el complejo mecanismo de integración regional. El pilar comunitario formado por la Comunidad Europea (CE), la Comunidad de la Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El segundo pilar corresponde a la política exterior y de seguridad común, y el tercero a la cooperación policial y judicial en materia penal. Es en el segundo pilar donde cabe la cooperación al desarrollo.

Con el Tratado de Lisboa del 1999, se actualizó el diseño de la estructura institucional de la Unión, se fortaleció la base legal de la cooperación para el desarrollo, y se introdujeron algunos cambios importantes en el ámbito de las relaciones exteriores. En primer lugar, se crea el cargo de “Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y Vicepresidente de la Comisión” apoyado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y que tiene que coordinar las acciones de política exterior (Comisión Europea, 2010, p. 17). El artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) instituye las estrategias y los instrumentos de la UE como actor de la AOD, estableciendo que:

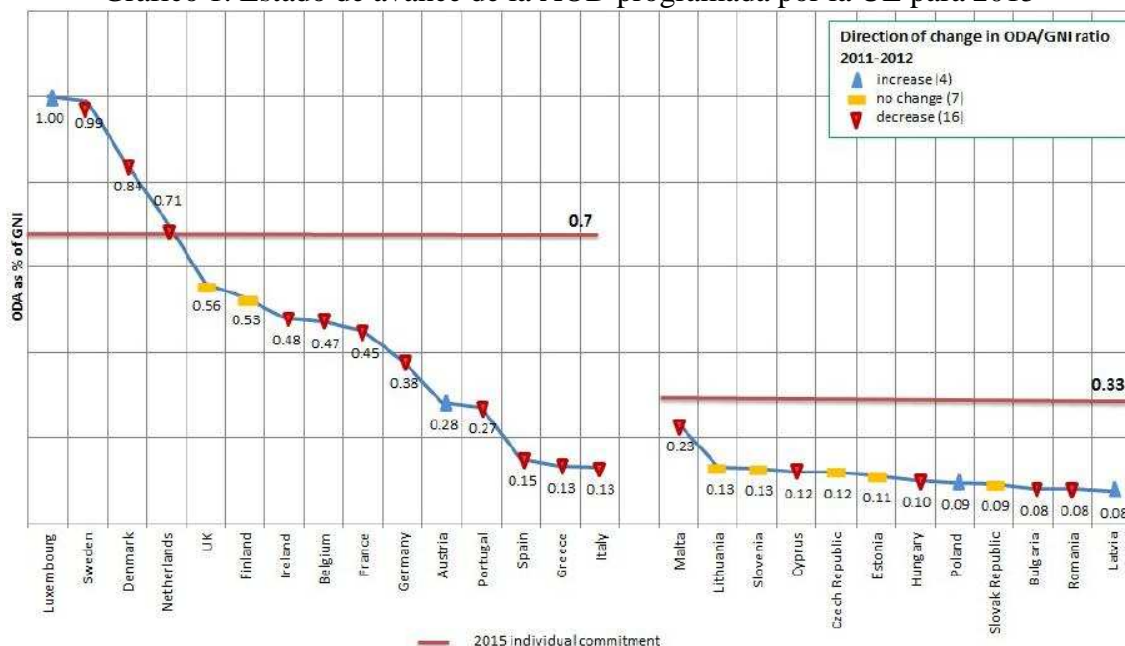
1. La política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarán y reforzarán mutuamente. El objetivo principal de la política de la Unión en este ámbito será la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza. La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.
2. La Unión y los Estados miembros respetarán los compromisos y tendrán en cuenta los objetivos que han acordado en el marco de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales competentes.

La política de cooperación al desarrollo europea, como está establecido en el artículo 208, se alinea con los Foros de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda y con las directrices de las Naciones Unidas, como por ejemplo el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por esta razón en el 2006 se aprobó el documento “Consenso Europeo sobre el Desarrollo”, para actualizar las prioridades y la metodologías y alinearlas con los ODM y la Declaración de París⁵. “Este consenso define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el contexto de principios comunes en el que la UE y sus Estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad” (El Consenso europeo sobre desarrollo, 2007, p. 1). Será en esta ocasión que la Unión Europea se comprometerá a aumentar los recursos de sus estados miembros dirigidos a la AOD, hasta alcanzar el 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) para 2015, objetivos que parece imposible en cuanto hasta la fecha solo cuatro países han alcanzado la meta (Luxemburgo, Suecia, Dinamarca, Países Bajos) y países como España, a causa de las coyunturas económicas internacionales, han disminuido su ayuda en 2011 en un 32,7% (datos DAC/OECD). En el gráfico siguiente, que se encuentra en la publicación de los datos preliminares sobre la AOD del 2012 redactado por la UE (EC, 2013a), se puede notar cuanto falta aún a muchos estados europeo para alcanzar las metas establecidas.

Como se ha analizado hasta ahora, la ayuda de cooperación al desarrollo ofrecida por la Unión está dirigida sobre todo a los países menos desarrollados, como la establecida por las directivas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, en el párrafo 61 del Consenso se establece la importancia de seguir con la ayuda hacia los países de renta media, en cuanto ayuda esencial para poder alcanzar los ODM y para poder luchar en contra de la fuerte desigualdad social.

⁵ En la declaración de París de 2005 se establecieron los cinco principios (apropiación, alineación, armonización, gestión de resultados, mutua rendición de cuenta) para la eficacia de la ayuda.

Gráfico 1. Estado de avance de la AOD programada por la UE para 2015



Fuente: EC 2013a.

Finalmente el 2007 la Unión Europea se dotó de un Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo en la política al desarrollo (CCDT), para una mejor distribución de las tareas entre los donantes de la UE en los países en desarrollo. El Código identifica 11 principios destinados a reducir los trámites administrativos y volver la ayuda más eficaz, utilizando los fondos donde sean más necesarios y poniendo en común la ayuda.

1.3 Instrumentos jurídicos y creación de la Dirección General Desarrollo y Cooperación EuropeAid

La UE basa su ayuda en ocho instrumentos jurídicos: (1) Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA): ámbito de actuación geográfico; (2) Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD): ámbito de actuación geográfico; (3) Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH); (4) Instrumento de Estabilidad (IE); (6) Instrumento de Pre-Adhesión (IPA); (7) Fondo Europeo de

Desarrollo (FED); (8) Instrumento de Ayuda Humanitaria; (9) Instrumento de Asistencia Macrofinanciera (IAM) (Tassara, 2013b, p. 115).⁶

Los ocho instrumentos se financian a través del presupuesto de la Unión Europea, y se complementan con el FED (para los países ACP) (Comisión Europea, 2010, p. 18). El instrumento de cooperación al desarrollo (ICD) “sustituye al conjunto de instrumentos geográficos y temáticos que se han ido creando con los años y en función de las necesidades con objeto de mejorar la ayuda al desarrollo” y está reglamentado por el artículo 179 del Tratado CE (Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo, 2010, ¶ 1).

El ICD comprende programas geográficos, cinco programas temáticos (recursos humanos, medio ambiente, papel de las autoridades locales en el desarrollo, seguridad alimentaria, emigración y asilo) y un programa con 18 países ACP que firmaron el protocolo del azúcar. Es con este instrumento que la CE financia la cooperación con los países en vías de desarrollo (PVD) beneficiarios de la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

Como se evidencia en la tabla siguiente, en su conjunto la dotación financiera de la ayuda externa de la Unión Europea para el período 2007-2013 fue de unos 75.000 millones de euros, y la dotación financiera programada para el período 2014-2020 es de unos 75.000 millones de euros.

⁶ Los instrumentos financieros serían 9 si queremos incluir también el Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN).

Tabla 1. Programación financiera de la Comisión Europea 2007-2013 y 2014-2020
(Millones de Euros)

	Instrumento financiero (*)	Presupuesto 2007-2013 ¹		Presupuesto 2014-2020 ²
		CE*	BEI*	
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos humanos	1.104	0	1.578
IE	Instrumento de Estabilidad	2.062	0	2.829
IPA	Instrumento de Pre-Adhesión ³	11.565	8.700	14.329
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación ⁴	11.967	12.400	19.313
FED	Fondo Europeo de Desarrollo ⁵	22.682	2.030	34.276
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo ⁶	16.897	4.700	23.295
IAH	Instrumento de Ayuda Humanitaria	7.184	0	8.900
IAM	Instrumento de Asistencia Macrofinanciera	1.000	0	0
ICSN	Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear	525	0	631
Totales		74.986	27.830	96.251

(*) Existe también el Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados (ICPI) que no se incluyó en la tabla. Relativamente al periodo 2007-2013, la columna “CE” incluye los recursos ejecutados por la Comisión Europea y la columna “BEI” los recursos de crédito blando previstos por el Banco Europeo de Inversiones.

(¹) Los montos son indicativos porque se refieren a una programación financiera que todavía no ha sido implementada en su totalidad.

(²) El presupuesto será aprobado por el Parlamento Europeo a finales de 2012. Todavía no está disponible una información consolidada sobre la programación del BEI.

(³) El monto relativo al periodo 2014-2020 incluye también un “Instrumento para Groenlandia”, con una dotación de 219 millones de Euros.

(⁴) En el periodo 2014-2020 habrá dos instrumentos distintos: el Instrumento Europeo de Vecindad (18.182 millones) y el Instrumento de Asociación (1.131 millones).

(⁵) El FED está reservado a los países ACP, que fueron los primeros en recibir la ayuda europea al desarrollo. Aunque el FED no es parte integrante del presupuesto comunitario y está sujeto a sus propias normas, a nivel operativo sus recursos convergen con los otros.

(⁶) Para el periodo 2007-2013 el instrumento incluye: Programas geográficos (10.057 millones), Programas temáticos (5.031) y Protocolo del azúcar (1.244).

Fuente: Tassara, 2012a, p. 24.

Quien define la política de desarrollo de la UE y garantiza “la eficacia en la planificación e implementación de la ayuda” (Comisión Europea, 2012b, ¶ 1) es la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, que pertenece a la Comisión Europea y fue creada a principios de 2011 para sustituir la anterior Dirección General Desarrollo.

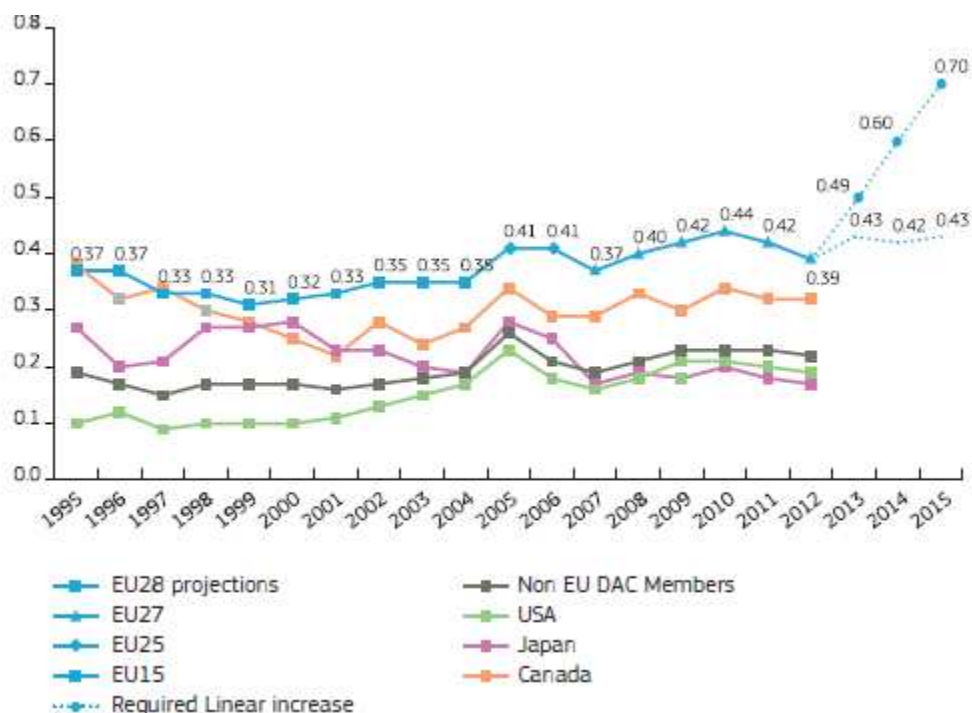
La Dirección General de Desarrollo y Cooperación - EuropeAid (en adelante “EuropeAid”) tiene la responsabilidad de implementar los instrumentos de ayuda externa financiados por el presupuesto europeo y el FED. Esta estructura permite que haya un único referente de la cooperación europea y garantiza una mayor eficacia y coherencia de las acciones de cooperación en cuanto EuropeAid trabaja activamente de manera articulada junto a los socios, utilizando diferentes modalidades de financiación

de la ayuda. Sus interlocutores en la implementación de la política de cooperación al desarrollo son básicamente tres: los estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil. La misión de EuropeAid es “reducir la pobreza en el mundo, garantizar el desarrollo sostenible y promover la democracia, la paz y la seguridad” (Comisión Europea, 2012b, ¶ 4).

Con referencia a los montos invertidos, ya desde el 1985 la Unión Europea se configuraba como primer donante en el mundo, contribuyendo con el 45,1% de total de la AOD, pasando en el periodo 1997-2001 al 50,9% y en el periodo 2006-2010 al 56,7% (Tassara, 2012a, p. 7). En 2011 y en 2012 con 53.000 (Comisión Europea, 2012a, p. 42) y 50.608 millones de euros (Comisión Europea, 2013b, p. 41) respectivamente, la UE sigue siendo el primer donante mundial de AOD, contribuyendo a más de la mitad de la ayuda global. Estos datos incluyen la ayuda ofrecida por cada país miembro más la ayuda de la Comisión Europea.

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, después de haber aumentado su ayuda por tres años consecutivos, se ha obtenido, en general, una disminución de la ayuda en términos de porcentaje sobre el PIB, y en los países que han sido más afectados por la crisis, una reducción del volumen del ayuda, como se puede notar en el gráfico de la Comisión Europea. En 2012 por ejemplo la ayuda representaba lo 0,42% del PIB, mientras en 2013 lo 0,39 (Comisión Europea, 2012a. Comisión Europea, 2013b).

Gráfico 2. Ayuda oficial al desarrollo % PIB
EU28 comparados con otros donantes



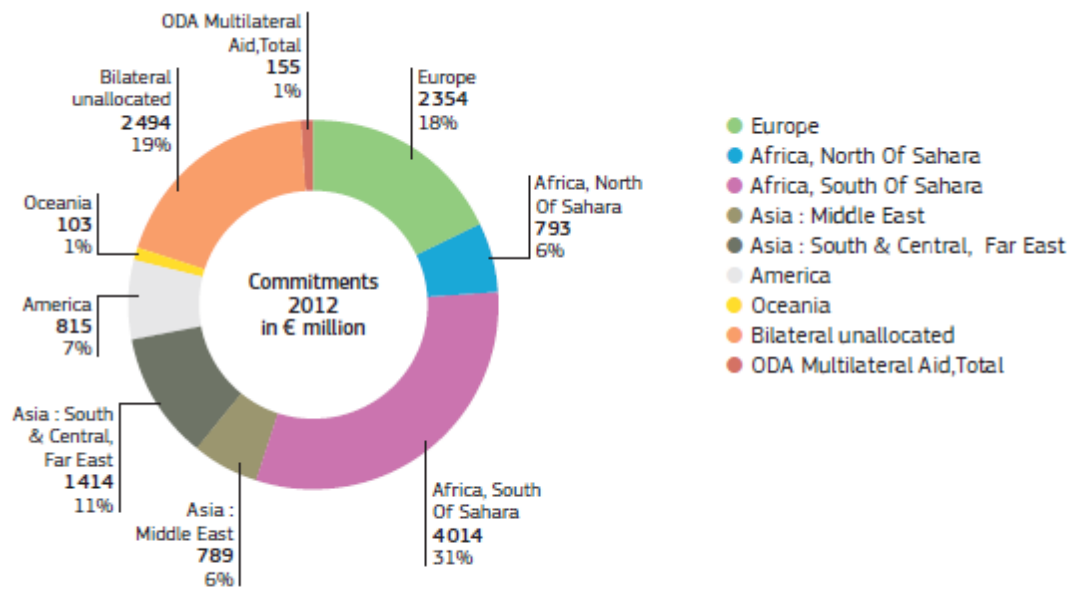
Fuente: Comisión Europea 2013, b. p. 43.

La importancia de este actor en el panorama mundial de la ayuda al desarrollo y sus tentativas de crear una cooperación más eficaz y efectiva es indiscutible. A pesar de esta reducción de la ayuda, en febrero 2013, el Consejo Europeo y los 28 países miembros de la UE (en la época 27⁷) siguen con el objetivo de destinar colectivamente lo 0,7% del PIB a la ayuda al desarrollo en 2015. En 2013 se espera un aumento de la ayuda a 55.872 millones de euro, y en 2014 a 56.976 millones. (Comisión europea, 2013b, p. 42)

¿Y hacía donde está dirigida la ayuda europea? Como se nota en el siguiente gráfico, la mayoría de la ayuda en 2012 ha sido dirigida hacia África Subsahariana (31%), mientras a América solo el 7%.

⁷ Croacia es el veintésimo octavo a formar parte de la Unión Europea, el 1º de Julio de 2013.

Gráfico 3. Distribución regional AOD en 2012



Fuente: Comisión Europea 2013b, p. 192.

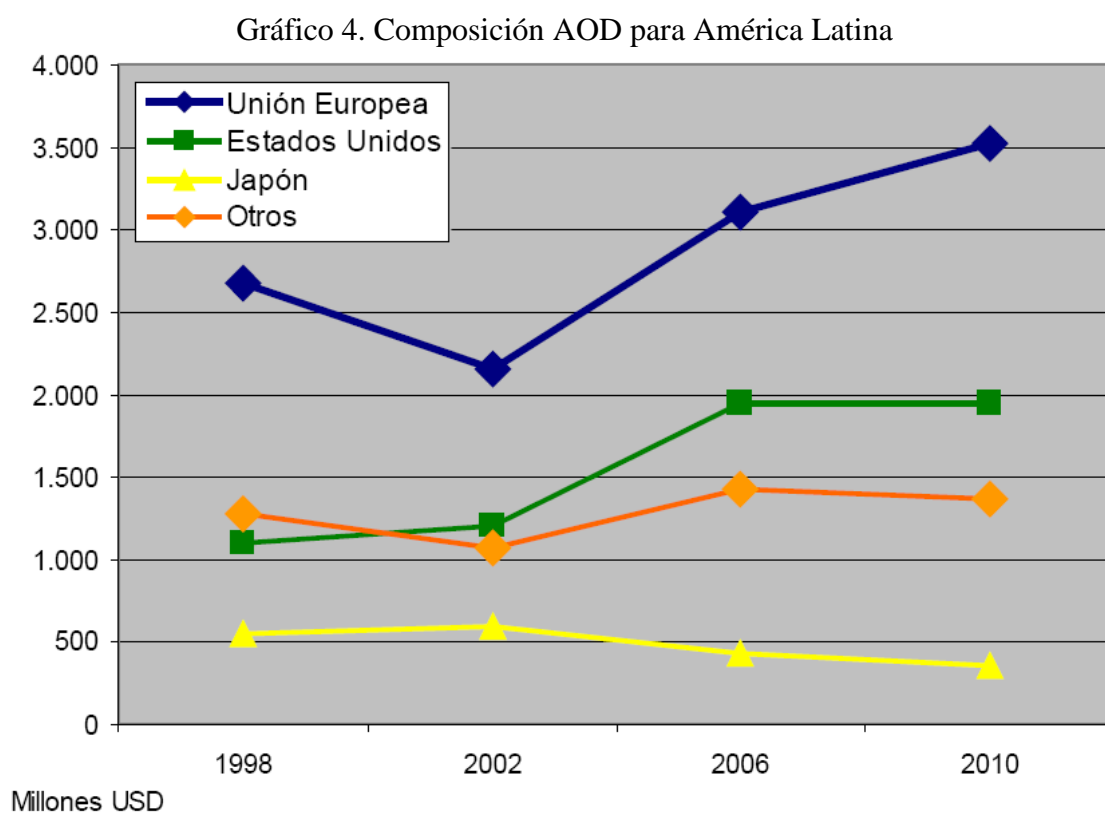
Esto porque, como hemos visto anteriormente, la ayuda está dirigida en primer lugar, a los países de renta baja.

Finalmente, la política de cooperación de la Unión Europea ha cambiado mucho desde su nacimiento, intentando volverse más eficaz y dirigiendo la ayuda hacia sectores y regiones específicas. Para entender mejor esta dinámica, se analizará a continuación cómo está articulada la cooperación de la Unión en América Latina y el Caribe, donde muchos países han alcanzado una renta medio alta.

2. COOPERACIÓN EUROPEA HACÍA AMÉRICA LATINA

2.1 Dialogo político euro-latinoamericano

Europa tiene un papel fundamental para la cooperación en América Latina, habiendo sido su primer donante en los últimos quince años. En 2010 la UE “aportó a la región latinoamericana más de 3.500 millones de dólares, seguida desde lejos por Estados Unidos (algo menos de 2.000) y Japón (unos 300), mientras que el conjunto de los otros donantes representan alrededor de 1.400 millones” (Tassara, 2012^a, p. 38).



Fuente: Tassara, 2012, p. 38.

Las primeras actividades de cooperación de la Comunidad Europea en los países de América Latina y el Caribe (ALC) empezaron en los años 70, cuando se ampliaron los márgenes de acciones de la cooperación europea. El interés hacía América Latina se manifestó concretamente en 1976, cuando para los países de Asia y América Latina (ALA) fueron asignados 20 millones de euros⁸, fuera del presupuesto FED en cuánto países no ACP (Granell, 2006, p. 9). Se tiene que subrayar como, en parte por la

⁸ Que en esa época se definía European Currency Unit (ECU).

ausencia de España y Portugal que fueron aceptados como estados miembros solo en 1986, y en parte porque inicialmente los intereses de la Comunidad Europea estaban más dirigidos al continente africano, tenemos que esperar hasta final de los años 80 para que se desarrolle una política de cooperación específica. Será en esta década que la CE se convertirá la primera fuente de AOD de América Latina y del Caribe.

El diálogo político entre las dos regiones, sin embargo, empezará solo en 1984 en Costa Rica, con el “Diálogo de San José”, por cuyo medio se institucionalizaron las relaciones entre la Comisión Europea⁹ (CE), los países centroamericanos y aquellos que formaban parte del grupo Contadora (Colombia, México, Panamá, Venezuela)¹⁰.

El objetivo europeo era posicionarse como actor global en el proceso de paz en Centroamérica a través de programas de cooperación orientados a la democracia, la paz y los derechos humanos. Lo que estaba intentando hacer la Unión Europea era posicionarse como tercer polo frente a Estados Unidos y la Unión Soviética, e identificarse como el actor promotor de los derechos humanos, la democracia y la gobernabilidad.

En los años 90, empujados por la firma del Tratado de Maastricht, la Unión Europea decide de identificar con más profundidad las características y las necesidades de cada región del mundo, y en este marco aprueba el Reglamento 443 “Ayuda financiera y técnica a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia”. En este se aclara que la cooperación tendrá como objetivo el desarrollo humano (art. 2), dando

importancia primordial al respeto de los derechos humanos, al respaldo de los procesos de democratización, así como a la buena gestión pública eficaz y equitativa, a la protección del medio ambiente, a la liberalización de los intercambios y al fortalecimiento de la dimensión cultural, mediante un diálogo creciente sobre cuestiones políticas, económicas y sociales fundamentado en el interés recíproco. (Reglamento CEE n° 443/92)

El Reglamento del 1992 será sustituido en 2006 por el Reglamento 1905, “Instrumento de financiación para la cooperación al desarrollo” que reúne los distintos

⁹ La Comisión Europea es el órgano ejecutivo de la UE. Propone nuevas legislaciones al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE, y se asegura que las leyes de la UE vengán correctamente aplicadas desde los países miembros. La Comisión tiene el derecho de iniciativa para proponer leyes. Además, ejecuta parte del presupuesto comunitario y es la responsable de elaborar todas las propuestas de cooperación y de ejecutarla una vez aprobadas por el Consejo y el Parlamento.

¹⁰ Grupo formado en 1983 para promover la paz en Centroamérica. En 1986 se transformará en el Grupo de Río con el ingreso de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

instrumentos geográficos y temáticos. El objetivo de la Unión Europea era crear instrumentos regionales para la gestión de la cooperación al desarrollo, y por esto en 1994 el Consejo de la Unión Europea aprobó la estrategia “Europa y América Latina: una cooperación para la acción” donde se afirma que

En el marco de nuestra política exterior y de seguridad común proponemos actuar conjuntamente con América Latina y el Caribe para propiciar una nueva colaboración entre ambas regiones destinada a mantener la paz, asegurar el respeto universal de los derechos humanos, incrementar los intercambios económicos equilibrados, fomentar el desarrollo sostenible, combatir la pobreza y la degradación del medio ambiente y estrechar los lazos científicos y culturales. (Comisión Europea, 1994)

2.2 Cumbres UE-ALC y fortalecimiento del diálogo político

Será la Primera Cumbre UE-ALC del 1999 a instaurar un diálogo político e institucional más ambicioso entre los dos bloques. En Río de Janeiro se quiso fortalecer el diálogo y las relaciones interregionales, siendo la UE en su momento de máximo éxito y viendo a MERCOSUR como probable interlocutor en área comercial. También se “acordaron objetivos que apuntaban más a reforzar el entendimiento político, económico y cultural enunciando principios pero sin especificar explícitamente áreas prioritarias en el combate a la pobreza” (Morazán, FIAPP, Sanahuja, Ayllon, 2011, p. 29). Con esta primera Cumbre se quiso desarrollar la política de Asociación Estratégica UE-ALC, que sigue vigente y está estructurada en diferentes planes: político, económico y social.

En el plan político se busca implementar la democracia, el respeto de los derechos humanos y el buen gobierno; en el plan económico la Unión apoya los procesos de integraciones regionales, en cuanto convencida que la integración regional sea un paso fundamental hacia la estabilidad y la integración en la economía mundial. También, apoya la participación de la sociedad civil y empuja hacia una cooperación política a varios niveles. En el plan social, se intenta utilizar los instrumentos de la cooperación para luchar contra la pobreza y la exclusión social, interviniendo con programas de cohesión social de protección del medioambiente y de lucha en contra del tráfico y comercio de droga.

Las Cumbres UE-ALC tienen lugar cada dos años. La segunda Cumbre, celebrada en Madrid 2002, subrayó los logros establecidos en los tres pilares de la

relación que son el diálogo político, las relaciones comerciales y económicas y la cooperación. Será en la Cumbre de Guadalajara de 2004 cuando se hablará de cohesión social como elemento central la asociación estratégica, en cuanto el objetivo principal de la acción comunitaria es la erradicación de la pobreza, que en ese momento afectaba el 45% de la población (Morazán et al., p. 28). En este año se creó el Programa EUROsociAL, por el cual se concedieron 30.000.000 de euros y cuyas características se analizarán más adelante.

En el 2006, con la Cumbre de Viena, se volvió a poner el acento en el comercio, cuando las condiciones para la negociación de un Acuerdo de Asociación entre UE y Comunidad Andina (CAN), mientras en Lima se volvió a hablar de cooperación, enfocándose en los temas relacionados con seguridad alimentaria, democracia, derechos humanos. En este año se decidió crear la Fundación UE-ALC, para estimular el debate sobre las acciones comunes, y establecer el Programa Euroclima.

La sexta cumbre, celebrada en el 2010 en Madrid, fue acompañada por un Plan de Acción 2010-2012, definiendo por fin una agenda más concreta y orientada al futuro. A pesar de la crisis financiera y de los problemas internos a la Unión, las dos partes se comprometieron en intensificar la cooperación para hacer frente a sus consecuencias económicas y sociales de la crisis, aún si faltó mucha claridad entorno a los objetivos comunes.

La última cumbre tuvo lugar en enero de 2013 Santiago de Chile y estuvo centrada en los temas relacionados con el desarrollo sostenible y en la promoción de inversiones de calidad social y ambiental. Fue aprobado un Plan de Acción donde se identificaron las áreas y los instrumentos para incrementar, para poder llegar a resultados concretos en las ciencias y la investigación, el desarrollo sostenible, los problemas medioambientales y aquellos relacionados con la falta de cohesión social e inclusión, migración y tráfico de droga.

Como se nota desde este pequeño resumen sobre las Cumbres UE-ALC, el trabajo por hacer sigue siendo largo, porque parece muy difícil encontrar una estrategia de asociación a largo plazo y sobre todo los retos son muy amplios y en muchos casos falta claridad entorno a los objetivos comunes entre las dos partes. En el 2009 la Comisión presentó una Comunicación al Parlamento Europeo, “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, donde se identificaron los cuatro

retos políticos a los cuales tienen que enfrentarse ambas regiones. Es interesante notar como, además de cumplir con los retos actuales medioambientales y financieros, y trabajar hacia un desarrollo más sostenible, se empuje hacia una mayor integración y hacia una mayor esfuerzo para cumplir los objetivos. Los otros tres retos identificados son: intensificación del diálogo birregional y dotación de las cumbres con un programa más orientado a la acción; implementación de instrumentos que puedan reforzar la integración como los Acuerdos de Asociación y el instrumento financiero Facilidad de Inversión para América Latina (LAIF); consolidación de las relaciones bilaterales para tomar en consideraciones las diferencias entre países. (Comisión Europea, 2010)

Lo que es cierto es que no falta la actitud en ambas las partes, para encontrar soluciones comunes y mejorar los instrumentos de cooperación, identificando las áreas donde las dos regiones puedan intercambiar experiencias y formar buenas prácticas.

2.3 Instrumentos financieros y jurídicos de la cooperación UE-ALC

El principal instrumento financiero y jurídico que regula la cooperación entre Unión Europea y países ALC es el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). La ayuda viene distribuida a diferentes niveles en base a acuerdos. Se crean acuerdos individuales con los países en el marco de la cooperación bilateral; a nivel subregional se instauran acuerdos con la Comunidad Andina, América Central y Mercosur, mientras con todo el subcontinente, se crean programas regionales como EUROsociAL, ALFA, @LIS, AL-INVEST y Euro-SOLAR.

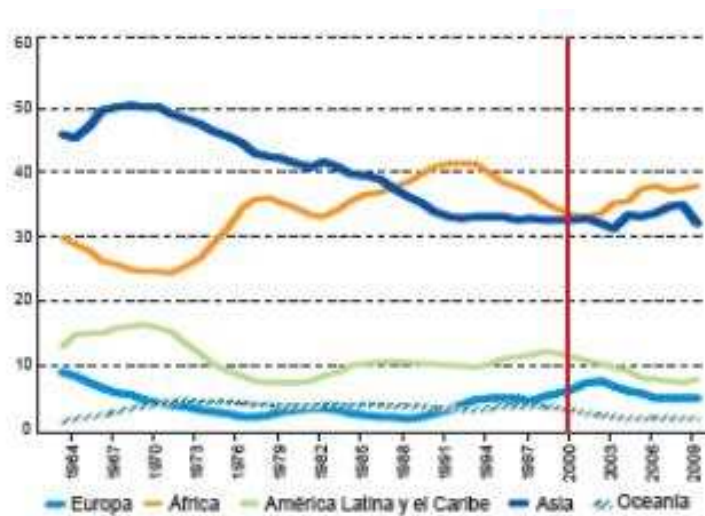
Los objetivos específicos y los sectores de acción de la cooperación son establecidos mediante el Documento de Estrategia País (DEP) y el Documento de Estrategia Regional (DER), ambos elaborados mediante diálogos con los gobiernos nacionales de cada país y región. A pesar de que los dos instrumentos parecen permitir una cooperación horizontal entre socios, donde a decidir no es solo Europa sino también los países receptores de la cooperación, en los diálogos sería necesario aumentar la participación de la sociedad civil, de las autoridades locales y de los privados (Morazán et al. 2011, p. 8). Es importante promover una cooperación horizontal entre los dos socios, y aún más importante que la misma sea acompañada por la participación de todos los actores que participan al desarrollo de un país.

Todos los DEP y DER incluyen un Programa Indicativo Nacional (PIN) o un Programa Indicativo Regional (PIR), que están divididos en dos periodos de un trienio cada uno. Concretamente, en lo referente a los DEP y DER vigentes hasta hace pocos meses: el primer periodo va desde 2007 hasta 2010 y el segundo desde 2011 hasta 2013. Los PIN y los PIR se concretan, en parte, a través de Memorandos de Entendimiento entre la Comisión y cada país, y, en parte, a través de programas cuyos recursos se asignan a través de la presentación de proyectos en el marco de convocatorias abiertas a los actores no estatales.

Como se mencionó anteriormente, en 2010 se creó un nuevo programa, la Facilidad de Inversión en América Latina (Latin America Investment Facility - LAIF), que tiene como objetivo fomentar inversiones necesarias por parte de los Gobiernos beneficiarios e instituciones públicas en América Latina” (Comisión Europea, s.f.). El mecanismo combina subvenciones (contribuciones financieras no reembolsables de la Unión Europea o de otros donantes) con préstamos de instituciones financieras de desarrollo europeas públicas y regionales de América Latina. Este mecanismo fue creado para cumplir con los objetivos de eficacia de la ayuda y coordinación de los donantes introducidos por las Declaración de París y Accra. Hasta hoy se han destinado 192,15 millones de euros. En el Informe de Europeaid de 2012 se nota la eficacia de este instrumento que en 2011 creó dos juntas operativas que apoyaron dos proyectos (Comisión Europea, 2011, p. 87).

Como otras regiones del planeta, la mayor parte de los países de ALC están siendo considerados como países de renta medio-alta, registrando una evidente disminución de la AOD. Hace falta solo pensar que durante la década de 1960 la región recibía un 14% del total de la AOD destinada a los PVD, mientras que ahora recibe el 8% (ver gráfico siguiente).

Gráfico 5. Porcentaje AOD recibida en la temporada 1964 - 2009



Fuente: CEPAL, 2012.

3. COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE RENTA MEDIO-ALTA

3.1 Medición del desarrollo

El indicador comúnmente utilizado para medir el nivel de desarrollo de un país es el Producto Interno Bruto (PIB), que establece cuales son los países que tienen prioridad en recibir la ayuda oficial al desarrollo. Como se ha visto anteriormente, los flujos de la cooperación hacia los países de renta medio alta están proporcionalmente disminuyendo, aún si muchos de estos países siguen necesitando esta ayuda ya que sufren un alto nivel de desigualdad y brechas estructurales. Por esto, en los últimos años, grupos de estudios están replanteando esta visión del desarrollo, intentando buscar una forma más integral de medir el desarrollo de un país. A continuación se mostraran dos estudios, el primero efectuado por la CEPAL y el segundo por un Comisión de economistas formados por Sen, Stiglitz y Fitoussi.

3.1.1 CEPAL

Desde los años 70 la ayuda oficial al desarrollo hacía América Latina ha disminuido fuertemente pasando desde un 14% de la AOD total en 1970 a un 8% en 2012 (datos CEPAL, 2012). La relación entre la disminución de la ayuda y el ingreso entre los países de renta media de la mayoría de los países de la región es indiscutible. La cooperación internacional está relacionada con el PIB de los países. Básicamente el desarrollo de un país se mide con el PIB: más altos son los ingresos, más alto es el nivel de desarrollo. En 2012 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró el documento “Los países de renta media: nuevo enfoque basado en brechas estructurales”, donde se evidencian los motivos por los cuales esta lógica es parcial e incoherente, las razones por la las cuales los países de renta media siguen necesitando cooperación, y por qué afectar de manera sustancial (o hasta eliminar de todo) los flujos de AOD podría comprometer el camino hacia el desarrollo emprendido por América Latina.

Los países de América Latina, tienen muchos problemas estructurales y sobre todo de desigualdad. Sólo analizando los datos de la CEPAL, que evidencian como más del 70% de la población mundial en condiciones de pobreza vive en países de renta media, nos damos cuenta de que en muchos de países de la región se tiene que trabajar hacia un mejoramiento de las condiciones políticas, económicas y sociales de la población.

Los problemas de estos países están relacionados con varias brechas estructurales: ingreso per cápita, inversión y ahorro, pobreza, desigualdad productividad e innovación, infraestructura, educación, salud, fiscalidad, género y medioambiente (CEPAL, 2012, pp. 18-22). Según este enfoque, además del PIB se deberían considerar los factores antes mencionados, que se encuentran en perfecta línea con los ODM, evaluando las necesidades reales de un país. Por otro lado, cada país tiene su especificidad y no es correcto poner en un único grupo a todos los países de renta media. En los últimos años se está aumentando la ayuda dirigida hacia la infraestructura social y los servicios sociales (49%), disminuyendo la AOD al desarrollo general del país. Además de dirigirla más hacia la sociedad civil y los gobiernos.

Los desafíos de estos países están más relacionados con la lucha contra la desigualdad social, la búsqueda de un crecimiento sostenible y el acceso a los servicios básicos, que a un crecimiento del PIB. Cada brecha tiene un indicador usado como proxy, por ejemplo para la desigualdad se usa el índice de Gini¹¹. Analizando la clasificación de los países basados en brecha, notamos como la clasificación con base en el PIB no coincide con las otras.

El caso de Colombia es emblemático: mirando la clasificación por brechas de desigualdad, resulta que está entre los países con la mayor brecha siendo el país con la mayor tasa de desigualdad, y lo mismo pasa mirando la clasificación por índices de pobreza (tercero después de Honduras y Nicaragua) y con la clasificación por brecha de capital físico y humano. Sin embargo, mirando la clasificación por brechas de fiscalidad resulta entre los países con una menor brecha, entrando perfectamente entre los países de renta medio-alta (CEPAL, 2012, p. 26). El caso colombiano muestra claramente que

¹¹ “El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa”...”un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta” (BM).

tener un alto índice de ingresos per cápita no significa necesariamente tener altos niveles de desarrollo. El desarrollo de un país se mide también a partir del acceso que la población tiene a los servicios básicos, de los índices de desigualdad y de pobreza.

3.1.2 Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress

En Febrero 2008 el Presidente francés Sarkozy propuso a los tres economistas Sen, Stiglitz y Fitoussi, de crear una Comisión para intentar mejorar las informaciones estadísticas sobre economía y sociedad, dando así crédito a la importancia de los indicadores en la formulación y en las decisiones de políticas públicas. Los indicadores influyen mucho en la ayuda oficial al desarrollo y un indicador poco representativo de la realidad puede distorsionar las decisiones.

En este orden de ideas se creó la Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (CMEPSP) con principalmente tres objetivos: (1) identificar los límites del PIB como indicador de las prestaciones económicas y del progreso social; (2) considerar cuáles podrían ser las informaciones que tienen que ser añadidas para la creación de indicadores relativos al progreso social; (3) evaluar la viabilidad de otros instrumentos de evaluación. (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2008, p. 7)

El informe se basa en la idea de que los métodos estadísticos clásicos no incluyen muchos aspectos que, sin embargo, tienen un impacto muy alto en la calidad de vida de los ciudadanos. La medición clásica del desarrollo viene efectuada a través del Producto Interno Bruto, pero esto no es suficiente si se quiere medir un desarrollo integral.

Otro problema detectado es la discrepancia entre los datos estadísticos y la percepción de la población, y la consecuente pérdida de credibilidad de estos datos. Es tiempo de movernos desde un enfoque que hace énfasis en la medición de la producción económica, hacia una estadística que sea direccionada a medir la calidad de vida de las personas en un contexto de sostenibilidad (Stiglitz, et al., 2008, p.12). Por esto el enfoque del informe está puesto en los conceptos de bienestar material, calidad de vida, sostenibilidad y medioambiente.

Los autores identifican algunas limitaciones del PIB como indicador de bienestar, empezando por el hecho que no muestra la realidad percibida, y que muchos habitantes, sobre todo en países con un alto nivel de desigualdad, no se reconocen con estos datos. Esto porque el PIB es un agregado monetario que se enfoca solo en la medición económica, sin incluir aspectos fundamentales como la degradación medioambiental, la salud, la educación, el nivel de desigualdad de la población, la percepción del bienestar. Un ejemplo aportado en el informe es el del tráfico: más coches significa más consumo de gasolina y por ende lleva a una mejora del PIB, pero al mismo tiempo a una disminución de la calidad de vida (aumento de la contaminación, pérdida de tiempo y aumento del estrés) (Stiglitz et al., 2008, p. 8).

Con esto no se quiere decir que el PIB sea un mal indicador, sino que su uso es muchas veces poco apropiado y que la percepción de la población es muy diferente de las informaciones contenidas en las estadísticas. El PIB puede dar lugar a análisis erróneos si no se utiliza en relación a otros indicadores y por esto se debería crear un sistema estadístico que complemente la medición de las actividades económicas con medidas centradas en la calidad de vida de las personas. Finalmente se debería cambiar el enfoque del PIB desde la producción hacia la renta y el consumo, incluir el trabajo de hogar, el voluntariado y sobretodo enfocarse más en la distribución de la riqueza.

La Comisión plantea la necesidad de crear nuevos indicadores y métodos estadísticos que midan el bienestar material en el presente y la sostenibilidad interna del mismo. Con bienestar la Comisión se refiere a un concepto pluridimensional que no depende solo de factores económicos (por ejemplo el PIB), sino también de factores sociales y ambientales. Con sostenibilidad del bienestar los tres economistas se refieren a capital humano social y ambiental que puedan ser transmitidos a las generaciones futuras.

Los tres economistas abordan también el concepto de calidad de vida, que está fuertemente vinculado con las condiciones en las cuales viven las personas y con sus posibilidades de elegir cómo vivir. Por esto en un indicador que mida el desarrollo integral se tiene que tener en cuenta también la educación, la salud, la seguridad y el ambiente y en general todos los aspectos involucrados en la vida de una persona. La forma más efectiva para medir la calidad de la vida es efectuar encuestas entre la población.

Central en el informe es el tema de la sostenibilidad: el objetivo es buscar un desarrollo y un bienestar que sea sostenible para las generaciones futuras. En este ámbito entra con fuerza el tema ambiental y la Comisión deja claro que este tema tiene una dimensión internacional en cuanto a veces un país mantiene una conducta sostenible, y al mismo tiempo genera impactos ambientales negativos en otro país.

Un uso apropiado de los indicadores y un sistema estadístico eficiente, podría ayudar muchísimo en la distribución de la ayuda, prevenir crisis económicas como la que está afectando el continente europeo o monitorear la situación ambiental.

En síntesis, el informe representa un punto de partida para una mejora del sistema estadístico, y sobre todo de la concepción de desarrollo integral. Por otro lado, se podría anotar que hubiera sido mejor que la comisión estuviese formada no solo por economistas, sino que incluyese también psicólogos, sociólogos, expertos de medioambiente, etc.

3.2 Desigualdad en América Latina

Como ya se ha afirmado, muchos países de América Latina¹² han sido clasificados como países de renta medio-alta, mientras, el continente latinoamericano sigue siendo la región más desigual del mundo (CEPAL, 2010), tanto desde un punto de vista interno, en el mismo país, como externo, entre los países de la región.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2005, reconoce que

allí donde las desigualdades fundadas en la riqueza, el género o la región dejan a un importante sector de la sociedad sin suficientes activos ni recursos, es la sociedad entera la que sufre las consecuentes ineficiencias de tal situación. Negarle a la mitad de la población acceso a oportunidades de educación no sólo constituye una violación de los derechos humanos, sino que también es dañino para el crecimiento. (Martín, 2008, p.9)

Con desigualdad no quiero referirme solo a las diferencias de ingresos sino, abarcando el pensamiento de Sen, a las oportunidades de poder transformar esto en bienestar y libertades (Sen, 1995). Efectivamente, el continente latinoamericano sufre

¹² Países de renta medio-alta ALC, datos BM 2013: Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Republica Dominicana, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Venezuela.

de una gran brecha de ingresos entre la población, y sin embargo es igual de preocupante la fuerte diferencia en la posibilidad de acceso a los bienes básicos. Podemos reconducir este concepto a las “capacidades” que según Sen reflejan “la libertad para buscar” los elementos constitutivos del bienestar, y para poder tener la posibilidad de realizarse de la forma más idónea, y tener cada uno las mismas oportunidades (Sen, 1995, p. 56). Por esto, cada caso es diferente y “en la evaluación de la desigualdad hay que tener en cuenta tanto la pluralidad de ámbitos en los que se puede considerar la desigualdad, como la diversidad de individuos” (Sen, 2005, p. 105). Una persona que vive en un área aislada sin dudas tiene necesidades diferentes que un habitante de un barrio pobre de una capital latinoamericana.

Como no podemos hablar de desigualdad solo en términos de PIB, lo mismo pasa con el concepto de pobreza que no puede ser entendida solo en términos de bajos ingresos. Por ejemplo, el índice de pobreza no tiene en cuenta las características de las circunstancias personales de cada individuo: 1\$ tiene un valor diferente en una grande capital que en una zona de campo o para una persona enferma y una persona sana. El enfoque de la pobreza “multidimensional” basado en el trabajo de Sen, entiende la pobreza como “el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables” (Sen, 2005, p. 126).

Se puede así afirmar que uno de los problemas de la región latinoamericana consiste en la distribución desigual de la riqueza entre la población, y en la falta de oportunidades para salir de esta condición. Se habla de “trampas de la pobreza”, concepto que alude a grupos con baja movilidad socioeconómica que se encuentran así en un círculo vicioso de la pobreza causado por un cambio estructural demasiado lento, manteniendo la pobreza a través de las generaciones. Una de estas trampas es la que viene llamada “efecto de vecindario”, “que no le permite a las zonas rezagadas avanzar hacia una senda de desarrollo económico sostenido” (Galvis & Roca, 2010, p. 3). Muchas veces estas desigualdades regionales se mantienen en el tiempo y en el espacio. En Colombia, por ejemplo, si se mira a los datos de hace 20 años, se puede notar como son siempre los mismos territorios en ser lo más pobres, emarginados y deprimidos del país, al igual que sus “vecindarios” (Galvis & Roca, 2010, p. 3).

¿Cuáles son las causas de la desigualdad presente en América Latina?

Según el economista ruso-estadunidense Kuznets (1995), cuando un país está en su proceso de desarrollo, la desigualdad aumenta, o sea mayor incremento del ingreso per cápita de los países, mayor incremento de sus desigualdades, hasta el momento en el cual la relación empezará a estabilizarse y las desigualdades disminuirán en proporción con el aumento de PIB. Sin embargo este estudio no puede ser aplicado a todos los países. En el caso latinoamericano hubo un fuerte aumento de la desigualdad entre los años 80 y el 2002, cuando se detectó un estancamiento de la productividad en las economías de ALC. En general, se ha tenido un aumento de la desigualdad durante la primera globalización, causada por una redistribución de la riqueza incorrecta y una transformación institucional que empeoró el problema (Bertola & O Campo, 2010, p. 57). Sin embargo, aún si en los últimos años, la región ha avanzado en su desarrollo, ha conseguido disminuir la pobreza y mejorar algunos indicadores como el IDH, la desigualdad sigue siendo un problema endémico.

Un ejemplo puede ser el estudio del 2008 de Bonilla (Galvis & Roca, 2010, p. 10) sobre el territorio colombiano, que muestra como en los departamento y en las principales ciudades del país, la relación entre el nivel de ingresos per cápita de los hogares y las desigualdad presenta una relación contraria a la que presenta Kuznets en su estudio.

Se trata de una desigualdad que se refleja en una distribución no igualitaria de los recursos productivos y del acceso a las capacidades en las regiones de los países y al interior de las mismas ciudades. Como afirmado en el texto de la CEPAL (2010, p. 132) “el desarrollo espacial debe revertir la concentración de carencias básicas en los territorios subnacionales más rezagados, para que puedan gozar de las condiciones mínimas que les permitan remontar sus bajos niveles de productividad”. Muy pocas veces el desarrollo productivo ha sido acompañado por un desarrollo de los derechos sociales como el acceso a redes de proyección social, mejora de las infraestructuras, disponibilidad de educación y sanidad pública de calidad y derecho a una vivienda. Así que donde hay más riqueza la brecha de las capacidades será menor y se tendrá más acceso a los servicios básicos.

Esto pasa en la mayoría del territorio rural y en las mismas ciudades latinoamericanas donde hay un fuerte equilibrio en la distribución de las oportunidades de bienestar material. Frente esta situación de disparidades territoriales, que muchas

tienen sus orígenes en las diferencias étnicas, parece que la política no haya tenido una respuesta clara y que estas diferencias puedan solo aumentar y no disminuir. Así que, por ejemplo, ciudades divididas entre una zona donde se concentran las actividades económicas y con buenos accesos a los servicios públicos y las infraestructuras, y otra zona de baja productividad, con altas tasas de inseguridad y con escasos accesos a los servicios públicos.

La exclusión de la productividad y la escasa movilidad social está causada por una suma de factores: falta de acceso a las oportunidades, fuerte brecha de las capacidades, marginalidad urbana y de origen racial y étnico, y por último ausencia o escasa eficacia de las políticas públicas. Es necesario diseñar e implementar políticas integrales, que apunten al crecimiento económico y al desarrollo, y al mismo tiempo a la reducción de las desigualdades sobre todo en las áreas más marginales.

Tomando como ejemplo Colombia, hay departamentos que presentan un nivel de PIB por encima de la media nacional (Cundinamarca, Antioquia, Santander), y un gran número de departamentos, llamados zonas periféricas, que presentan un nivel de PIB por debajo de la media nacional, y “siguen profundizando sus ventajas negativas” (Costa Caribe, Costa Pacífica, los departamentos de Orinoquia y Amazonia).

La desigualdad en Colombia, como en muchos otros países de la región, se presenta siempre en los mismos territorios periféricos, y también se caracteriza por persistir a través del tiempo. Por ejemplo, si observamos el PIB del censo colombiano efectuado en 2005 y de aquello del 1993, la relación es bastante estrecha. La persistencia de desigualdades es atribuible a la falta de acceso a las capacidades, que a su vez recae en políticas públicas que no promueven la educación y la movilidad social, causando así el círculo vicioso de la pobreza.

Un ejemplo que se puede aportar sobre la falta de compromiso de los gobiernos con la reducción de las desigualdades es el caso del Chocó, que sigue siendo, desde el 1980, el departamento con menor PIB per cápita promedio, donde “el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza es de aproximadamente el doble del reportado a nivel nacional”, y donde los índices de analfabetismo son el doble del resto del país. (Galvis & Roca, 2010, p. 7)

4. COOPERACIÓN DE LA UE HACÍA LOS PAÍSES DE RENTA MEDIO ALTA: UNA COOPERACIÓN ORIENTADA A LA COHESIÓN SOCIAL

4.1 Cooperación descentralizada de la Unión Europea

En los últimos años se está apostando hacia una mayor eficacia de la cooperación, proceso que empezó oficialmente en el 2005 con la Declaración de París, en la cual, como ya vimos, se establecieron los cinco principios básicos a los cuales tienen que apuntar todos los actores de la cooperación.

Una nueva forma de cooperación que se dirige hacia una mayor eficacia de la ayuda y una mayor horizontalidad, es la cooperación descentralizada. La primera entidad en promoverla fue la Unión Europea, incluyéndola en el Acuerdo de Lomé IV con los países APC en 1989, y en el documento “Cooperación descentralizada, objetivos y métodos”, del 1992, se definió esta cooperación como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo” (De la Fuente, 2010, p. 18). Ya desde los años 70 y 80 aumentaron las colaboraciones entre los gobiernos locales de los países del Norte y del Sur bajo la forma de intercambios de estudiantes y jóvenes, y hermanamientos entre ciudades.

Esta tipología de cooperación acentúa el papel de las autoridades locales en el desarrollo de un país. La cooperación descentralizada puede ser entendida o como cooperación hecha por autoridades locales, provinciales, regionales o como aquella cooperación hecha por cualquier entidad no gubernamental, como universidades, sindicatos y actores de la sociedad civil.

La Unión Europea en los últimos años está atribuyendo cada vez mayor importancia a las autoridades locales (regiones, provincias y municipalidades) como actores de la cooperación al desarrollo. En 2008 se publicó el documento “Autoridades locales: actores para el desarrollo” donde se afirma que “para algunas autoridades

locales la Cooperación Descentralizada es esencial para sus estrategias de relaciones exteriores, mientras que para otras es un elemento derivado de su presencia cada vez mayor en el panorama internacional. La cooperación descentralizada se lleva a cabo junto con otros agentes locales (por ejemplo, ONG o universidades), pero también incluye la entrega de ayuda directa o a través de socios multilaterales (la ONU, por ejemplo)” (Comisión Europea, 2008, p. 3)

La Comisión apoya fuertemente las autoridades locales de la Unión Europea en promover acciones de cooperación descentralizada mediante programas geográficos o a través de programas temáticos.

Los motivos para fortalecer el papel de las autoridades locales como agentes de desarrollo dentro de la CE son, en primer lugar, contribuir de manera efectiva a la reducción de la pobreza y alcanzar los ODM y, en segundo lugar, extender la gobernanza democrática a nivel local. (Comisión Europea, 2008, p.5)

Gracias a esta tipología de cooperación se está

fomentando una solución compartida a problemas globales, pero también una aportación focalizada en aquellas áreas en las que puede colaborar a afianzar los Gobiernos locales: la capacitación técnica en el proceso de descentralización, la gestión de la política pública en el ámbito local, el desarrollo de nuevas competencias y la transferencia de buenas prácticas en el manejo de las políticas de inclusión social, rehabilitación urbanística, ordenación del territorio, política de vivienda y gestión de los bienes públicos globales. (De la Fuente, 2010, p. 17)

Se crea así un fuerte compromiso en apoyar la gobernanza local y al mismo tiempo se implementa la creación de redes locales.

El programa de financiación de la cooperación descentralizada, “Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo”, fue creado en el 2007 y estará vigente hasta el 2013 con un presupuesto de 1.639 millones de Euros (Moreira, s.f). Junto a este, existen otros marcos para la cooperación descentralizada oficial:

el programa URB-AL para América Latina, el programa ASIA URBS para Asia y de alguna manera aquéllos enmarcados en la cooperación transnacional y transfronteriza como MEDA, en el área del Mediterráneo Sur, ACCESS en Europa Central y Oriental, TACIS, en Europa Oriental y Asia Central, y CARDS, en los Balcanes, o el programa PPMR para los países de la ACP”. (De la Fuente, 2010, p. 30)

Los ámbitos de acción de la cooperación descentralizada de la Unión Europea son los procesos de descentralización, el fortalecimiento de gobiernos locales y en

consecuencia la capacitación técnica de funcionarios locales y, en general, la gestión de los problemas que tienen que afrontar ciudades y regiones, en educación e infraestructuras.

Como se ha afirmado, la cooperación descentralizada nació en los años 90, años en los cuales la sociedad civil empieza a tener un papel fundamental en la gestión de las políticas públicas y de la cooperación al desarrollo. Por esto una de sus es la implicación de organizaciones que colaboran activamente para una mejora del propio territorio. La cooperación descentralizada es el resultado de varios factores que han caracterizado los años 90, tales como la globalización, la descentralización del poder, la mayor importancia de la sociedad civil en las decisiones de política pública y en general la movilización social y la búsqueda de verdaderos instrumentos de solidaridad entre norte y sur (Martínez, 2009, p.16).

La gran cantidad de actores involucrados en el sector de la cooperación descentralizada es al mismo tiempo su fortaleza y su debilidad. Fortaleza, por la variedad de aportes que pueden contribuir a la solución de los problemas relacionados con el desarrollo local, debilidad por la falta de una acción coordinada que puede llevar a un déficit de eficacia de la acción y a una fragmentación de la ayuda. Por consiguiente, es importante crear un marco de coordinación de estos agentes y sus acciones con la política europea de desarrollo y coordinar la cooperación descentralizada con la cooperación técnica bilateral¹³ para que se pueda desenvolver una acción más eficaz y, sin desperdicios de recursos, promover un desarrollo más sostenible.

Si se quiere hablar del impacto que esta produce, tenemos que mencionar el efecto positivo que ha tenido en las organizaciones de la sociedad civil y en organismos no gubernamentales que participan en todas las tomas de decisiones de los procesos de cooperación descentralizada, incentivando la participación de las organizaciones en la esfera pública. Sin embargo, los países receptores de ayuda pueden aprovechar los mecanismos de descentralización para implementar el desarrollo de las zonas más rezagadas y así contribuir al desarrollo del país.

¹³ Con cooperación técnica bilateral se entiende la ayuda brindada directamente por un país a otro, en términos de conocimientos técnicos, habilidades o experiencias.

4.2 Cooperación descentralizada euro-latinoamericana

La cooperación descentralizada es un aspecto muy importante de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea desde mediados de los 90, cuando la Comisión Europea adoptó el primer Programa Regional. Impulsados por la Agencia Europea de Cooperación EuropeAid, en los últimos años han sido creados diferentes programas en distintos sectores:

- Programa Alfa: contribuir al desarrollo de la Educación Superior en América Latina y fortalecer los vínculos entre las comunidades académicas europeas y latinoamericanas.
- Alban: becas de alto nivel destinadas a ciudadanos de América Latina (2002-2010)
- Al-Invest: promover la cooperación económica entre empresas, apoyando la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas de AL, con el fin de promover la cohesión social.
- @lis: impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información reduciendo la brecha digital en AL.
- Euro-Solar: reducir la pobreza ofreciendo acceso a fuentes renovables de energía eléctrica.
- URB-AL: contribuir a aumentar el grado de cohesión social y territorial.

Como último el programa EUROsociAl que, aún si no se trata específicamente de un programa de cooperación descentralizada siendo los gobiernos los protagonistas, involucra actores no estatales para la promoción de la cohesión social en América Latina.

La característica principal de los programas regionales latinoamericanos es que se tratan mayoritariamente de una cooperación descentralizada, o sea que “se ejecuta directamente con los actores de la sociedad civil de las dos regiones: universidades, autoridades locales, PYMES, en el marco de prioridades definidas por lo general en las cumbres UE – ALC” (Guillemete, 2007, p. 54). Esto permite una real apropiación del proyecto por parte de los actores, una mejor profesionalización de los mismos y gestión de todo el proceso. En segundo lugar, favorece las relaciones entre Europa y América

Latina y promueve la cooperación sur-sur entre los países latinoamericanos y, finalmente, impulsa una filosofía de trabajo orientada a la total horizontalidad entre los socios.

En marzo del 2005 se creó el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, integrado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, en el marco del Programa Urb-AL, para profundizar el tema de la cooperación directa entre municipios europeos y latinoamericanos. El trabajo del Observatorio se direcciona hacia la investigación, la publicación de artículos y la formación para fomentar buenas prácticas de cooperación descentralizada. Su función principal es contribuir en el estudio y en el análisis de las prácticas y de los actores de la cooperación descentralizada para contribuir a una mejora.

En septiembre 2008 nació el Observatorio para las Relaciones Unión Europea – América Latina (OBREAL), con el objetivo de identificar todas las relaciones entre las dos regiones y reforzar las relaciones entre las instituciones de las dos. El Observatorio contribuye a fomentar la reflexión sobre cual sean las necesidades de los socios y de cual manera se pueda suplir a estas necesidades coordinando y promoviendo acciones comunes.

Las actividades realizadas se centran en la difusión de los proyectos y de los ejes prioritarios de la asociación estratégica entre UE y AL a través de una estrategia de comunicación efectiva dirigida al mundo político y universitario. Además se organizan talleres sobre temas cuales “la cohesión social, la cuestión de la droga, la integración regional y sub-regional, el comercio, la seguridad y la asociación bi-regional Unión Europea – América Latina en un contexto multilateral” (Guillemete, 2007, p. 63). Finalmente, son muy importantes las investigaciones y los estudios que abarcan las ciencias políticas, económicas y sociales que puedan ser de interés para las dos regiones para mejorar las relaciones y cooperar de forma mejor.

Urb-AL (1995) ha sido uno de los programas de cooperación descentralizada de la Unión Europea más exitoso. En el 2013 terminó su tercera fase (Urb-AL III 2009-2013) cuyo objetivo, como ya se ha dicho, era aquello de impulsar las políticas públicas locales incrementando la cohesión social a través del desarrollo integral de la sociedad urbana creando redes de gobiernos locales y regionales. Las áreas de actuación son

democracia, droga, lucha contra la pobreza, seguridad, promoción de las mujeres, conservación de los contextos históricos urbanos y medioambiente.

En esta tercera fase se han desarrollado 131 políticas públicas locales, implementando la cohesión social en más de 500 municipios de América Latina. Urb-AL es un programa que demuestra la eficacia que puede tener la cooperación descentralizada si es aplicada de forma participativa, horizontal y transparente. Se reconocen a nivel global sus buenos resultados y su capacidad de consolidar la sostenibilidad de los mismos, destacándose por crear una “agenda común euro-latinoamericana sobre cohesión social, la capacidad de articulación multinivel y multisectorial, los avances políticos-institucionales, la construcción de redes o el desarrollo de nuevos instrumentos para mejorar la gestión pública local” (Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, s.f.). También se creó una Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa liderada por la Diputación de Barcelona. Se trata de un consorcio de administraciones públicas formado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP, España), la Región Toscana y su Observatorio Interregional para la Cooperación al Desarrollo, la Municipalidad de San José (Costa Rica), la Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia) y la Provincia de Santa Fe (Argentina).

4.3 Cohesión social

Uno de las fortalezas de la cooperación de la Unión Europea es el intercambio de conocimientos, capacidades y experiencias sobre cohesión social principalmente gracias a sus proyectos de cooperación descentralizada, que promueven la valorización de los actores no estatales y el empoderamiento de la comunidad local. El enfoque de los programas de cooperación está dirigido hacia la ampliación de la inclusión y la cohesión social para disminuir la desigualdad y de consecuencia la pobreza, que en muchos países latinoamericanos se está convirtiendo en un problema endémico. En 2004, en el medio de la tercera cumbre UE-ALC en Guadalajara, este aspecto se afirma como el elemento central de la asociación estratégica birregional porque

a pesar de los éxitos en crecimiento económico y de una mayor capacidad para sortear los efectos de la crisis financiera internacional, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo: el veinte por ciento más rico acapara el

57,1% de los ingresos, mientras que la misma proporción de los más pobres recibe apenas un 2,9% de la riqueza. (Tassara, 2013c, p. 6)

La cumbre de Guadalajara impulsó la cooperación estratégica en el terreno de la cohesión. En palabras de Chris Patten, miembro de la Comisión europea y responsable de las relaciones exteriores en 2004, “la lucha contra la desigualdad y la construcción de sociedades más cohesionadas son las prioridades supremas no solo para América Latina sino también para la UE” (Guillemete, 2007, p. 42).

Es esencial que se realicen programas para asegurar políticas públicas que implementen la inclusión social y los ejercicios de los derechos de ciudadanía, como la posibilidad de tener un empleo, el acceso a la justicia, a la educación y a la sanidad. No puede existir cohesión social sin democracia, porque gracias a la democracia se puede controlar el trabajo del gobierno y es más fácil garantizar una buena gestión de lo público, así que es fundamental que se fortalezca y se amplíe la democracia en la región y la participación ciudadana, que genera capital social y fortalece la cohesión. Por esto el concepto de cohesión social incluye la dimensión económica pero también las dimensiones políticas, sociales y territoriales contribuyendo a crear e instaurar los derechos sociales, favoreciendo así la integración social y la apropiación por parte de los ciudadanos de estos derechos y contribuyendo a un desarrollo integral del país. Los ciudadanos se responsabilizan hacia derechos tales como una educación o una sanidad pública y por consecuencia se genera mecanismos para la solicitud de estos derechos llevando hacia un mayor compromiso por parte de la política.

Como ha detallado Tassara (2013b, p.153), este concepto tiene dos dimensiones: una vertical, que se enmarca en una distribución más correcta de los recursos y en la lucha contra la pobreza, y una horizontal, que está relacionada con la exclusión social por motivos étnicos, de género o territoriales. Por esto es necesario que exista un pacto social entre el estado y los actores de la sociedad civil, partidos políticos, sindicatos y empresas.

El concepto de cohesión social es fundamental sobre todo para los países de renta media en cuanto, como ha afirmado Sanahuja (2011, p. 210) los Objetivos de Desarrollo del Milenio no son exhaustivos para estos países, porque el problema principal es la mala distribución de la riqueza, la poca efectividad de las políticas públicas y la exclusión social y por esto la región requiere una agenda más amplia que incluya una transformación técnica productiva y un reforzamiento de las instituciones.

La cohesión social aplicada al territorio, garantiza un desarrollo sostenible de las localidades y empodera las comunidades locales que a solas pueden liderar el proceso de desarrollo, concepto que toma el nombre de desarrollo local endógeno (Tassara, 2013 c), en cuanto es un concepto que abarca el sector político, económico, territorial y social.

En la Cumbre de Guadalajara, la Comisión Europea a través de su oficina de Cooperación EuropeAid puso en marcha el Programa EUROsociAL para promover la cohesión social en América Latina. El programa la define como

un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones. (EUROsociAL, s.f., p. 2)

Esta definición hace referencia al concepto de bienestar como acceso a las oportunidades utilizada también por Amartya Sen, y a la definición propuesta por las CEPAL que hace referencia a los conceptos de brecha socio-económica, sentido de pertenencia y solidaridad en una comunidad.

El Programa, articulado en una primera fase, que tuvo lugar desde el 2005 hasta el 2010, y en una segunda, que empezó en el 2011 y acabará en el 2014, cuenta con una financiación por parte de la Comisión Europea (31 millones de euro para la primera fase, 40 millones de euro para la segunda fase) para contribuir al aumento de la cohesión social apoyando políticas públicas nacionales y locales y fortaleciendo las capacidades institucionales. El primer pilar del Programa es el acceso a servicios públicos de calidad sin discriminación, el segundo es el fortalecimiento del estado con políticas públicas sostenibles para promover el bienestar de la población, y el tercero es la promoción de la participación ciudadana en las decisiones de interés público. El Programa se basa en cinco sectores: educación, empleo, fiscalidad, justicia y salud que se articulan en las siguientes diez áreas: salud, educación, protección social, empleo, finanzas públicas, institucionalidad democrática, diálogo social, descentralización, seguridad ciudadana y justicia (Tassara, 2013c, p. 7).

Las actividades están destinadas sobre todo a dirigentes y a funcionarios que tienen un rol importante en la toma de decisiones y que diseñan políticas públicas, mientras los intercambios de buenas prácticas están dirigidos a los responsables de la aplicación de las políticas. El Programa ha dado la posibilidad a decisores políticos y funcionarios públicos de los dos continentes de compartir las buenas prácticas en el campo de la cohesión social para la administración de las políticas públicas.

En la primera fase del Programa, han participado 2.354 instituciones públicas, de las cuales 1.570 de América Latina, 593 de los estados miembro de Unión Europea y 191 de organismos internacionales, que participaron en las 475 actividades realizadas a lo largo de los 5 años. En total se involucraron 19 países latinoamericanos. (<http://www.eurosoci-al.eu>)

El intercambio de experiencias entre administraciones de las dos regiones y entre países latinoamericanos, es la actividad principal del Programa. Las otras herramientas son las misiones en el campo para coordinar, negociar, evaluar los programas; asesorías especializadas para acompañar los proyectos, trabajos analíticos para estudios de caso, encuentros especializados entre entidades, reuniones de trabajo, cursos de formación y pasantías (EUROsociAL, s.f.). EUROsociAL I ha contribuido a formular y mejorar políticas públicas y a hacer más eficaces y eficientes las administraciones públicas. La segunda fase del Programa se integra perfectamente en las dos prioridades de la cooperación UE-ALC para el periodo 2011-2013, que son la integración regional y la cohesión social y territorial.

Se ha conseguido contribuir también en el intercambio de experiencia entre administraciones locales de la región latinoamericana, implementando la cooperación sur-sur y mejorando sus prácticas. Sería útil que EUROsociAL pudiese incorporar redes de asociación de la sociedad civil en cada ámbito temático, así que puedan participar como observadores a las reuniones y tener un papel activo y participativo intercambiando mutuas experiencias y mejorando las acciones (Martín, 2008, p.59). La mejor forma de coordinación del trabajo y de evaluación y monitoreo del proyecto es la formación de Redes para el intercambio del conocimiento adquirido y de las experiencias. Una coordinación con el programa Urb-AL facilitaría una mejor gestión de los recursos, uniendo los esfuerzos para mejorar la eficacia de los programas e incrementando la participación de la sociedad civil.

4.3.1 Proyecto EU-LA-Win (UrbAL III)

En el marco de Urbal III se creó el proyecto EU-LA-WIN para desarrollar nuevas políticas de bienestar o socio-asistenciales con la finalidad de disminuir las desigualdades, fortalecer la cohesión social y el rol de la sociedad civil como actor que participa en las políticas locales. El proyecto, que empezó en enero de 2009 y terminó en junio del 2013, estaba centrado en la integración intersectorial, la gobernanza multinivel y la gobernanza multiactor. La acción se desarrolló en la Provincia de Buenos Aires (Argentina), en el Estado de Paraná (Brasil), Departamento de Antioquia (Colombia) y en la Municipalidad de General Pueyrredón (Argentina). Se beneficiaron 17.093 personas y los resultados principales del proyecto fueron: 4 análisis FODA, la creación de “4 grupos de trabajo con actores claves del territorio y reuniones de socialización interinstitucionales y multiniveles, 3 acuerdos territoriales para el desarrollo socio-económico, 9 eventos locales de difusión”. (EU-LA-WIN, s.f., p. 2) Se capacitaron más de 100 funcionarios públicos y 200 técnicos en planificación de desarrollo local; se realizaron 8 intercambios entre Unión Europea y Latino América.

Refiriéndonos al caso colombiano, el proyecto fue liderado por la Gobernación de Antioquia, El Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) y el CISP. Según el análisis de la Gobernación de Antioquia, el territorio fue escogido gracias a sus peculiaridades que son:

la ubicación geográfica estratégica, infraestructura vial articulada a las vías principales y mercados externos; riqueza en biodiversidad, humedales y ciénagas; presencia de importantes empresas ganaderas; suelos aptos y clima favorable para la producción agropecuaria; alto potencial minero; presencia de reconocidas instituciones de educación superior; estructura comercial y de servicios para el desarrollo subregional; diversidad sociocultural y étnica. (Tassara 2013b, p. 173-174)

Con EU-LA-WIN se contribuyó a la cohesión social de estos municipios, gracias a un implemento de la descentralización y de las alianzas públicos-privadas con el objetivo de incrementar las políticas de bienestar. Se dio importancia a la participación ciudadana a través de talleres para incrementar el sentido de pertenencia a la comunidad y se fortaleció el papel de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades locales. Se implementaron las competencias de los funcionarios públicos y de las organizaciones locales durante la planificación de políticas de desarrollo y programas sociales y se promovió la intersectorialidad de los mismos. Gracias a las reuniones que se han organizado entre instituciones, se ha conseguido compartir de mejor forma, las

visiones comunes de las necesidades y mejorar la integración. Se crearon políticas de ordenamiento territorial y planificación estratégica y políticas de participación ciudadana, mejorando así los servicios de bienestar existentes y creando nuevos. Gracias a los acuerdos territoriales se han fortalecido las redes socio-económicas, aumentando la competitividad de estos municipios.

5. CONCLUSIONES

Desde su nacimiento después de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación internacional ha evolucionado pasando desde una cooperación donde los sujetos estaban representados solo por los estados nacionales, empujando hacia un desarrollo puramente económico, a una cooperación que intenta ser más eficaz y sostenible, donde se ha tenido una ampliación de la base de los actores involucrados.

En los años 90, gracias también a la contribución de estudiosos como Amartya Sen, se empieza a pensar en la pobreza como algo más que un simple aspecto económico relacionado al PIB, considerándolo como falta de posibilidad de adquirir las capacidades básicas para poder tener las oportunidades para mejorar la propia vida y elegirla. También por esto, poco a poco las acciones de cooperación pasan a ser desde contribuciones económicas a acciones direccionadas a un cambio en la sociedad hacia una disminución de la desigualdad y a un cambio de los instrumentos de política pública.

También la ONU, sobre todo bajo el PNUD, se junta a una idea de desarrollo más integral, que se acerca a un desarrollo humano sostenible, donde la sociedad civil pueda tener un rol fundamental. Efectivamente, los estados no son los únicos sujetos de las prácticas de cooperación, tomando siempre más importancia las organizaciones de la sociedad civil, ONG, entidades locales y empresas privadas. El papel del estado en este recorrido es dirigir estos procesos de cambios sociales, económicos y ambientales intentando implementar un desarrollo sostenible a través de políticas públicas y de una participación ciudadana activa.

El cambio del escenario internacional con el nuevo milenio debido a la crisis de la Unión Europea y su ampliación, al despegue de muchas economías latinoamericanas que pasan a ser consideradas como países de renta medio-alta, al papel siempre más importante de Asia en la economía mundial, y la introducción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), han aportado y están aportando muchos desafíos en el sector de la cooperación internacional. Los resultados por ahora han sido bastante escasos a nivel macro, mientras se notan de manera más efectiva a nivel local.

Los ODM han resultado objetivos demasiado ambiciosos para ser cumplidos, además del poco interés y esfuerzo de los estados para alcanzarlos, se nota una dificultad que puede ser atribuida a la misma estructura de las relaciones económicas entre los países, a la gestión de la economía y de los derechos sociales al interior de los mismos países y a la gestión de la AOD, ayuda muchas veces enviada indiscriminadamente, apuntando más a la cantidad que a la calidad, sin mirar realmente a los intereses de la comunidad. Es necesario un replanteamiento de los ODM, apuntando a objetivos a breve plazos y que incluyan la disminución de la desigualdad y la mejora de la cohesión social.

La estructura de las relaciones globales entre países, basada en la fuerte desigualdad entre países ricos miembros del CAD, y países pobres está siendo poco a poco replanteada por los países de Asia y de América Latina que han alcanzado el estatus de países de renta media y que aspiran a entrar en el club de las buenas prácticas. Este escenario internacional ha llevado a una disminución de la ayuda oficial al desarrollo por parte de los países donantes que direccionan su ayuda a los países con niveles de pobreza más altos. Como se ha intentado explicar en este trabajo el PIB, no es un indicador suficiente para analizar el nivel de desarrollo de un país, si no se consideraran también la desigualdad presente en los países en desarrollo y los accesos a los derechos básicos cuales sanidad, educación y vivienda.

Es necesario enfocarnos hacia una cooperación que se enmarque en las nuevas concepciones de desarrollo que tienen sus bases en muchos movimientos como por ejemplo el International Network for Cultural Alternatives to Development donde se escriben movimientos como el del decrecimiento de Latouche, que identifican la necesidad de encontrar una forma diferente de desarrollo más direccionada hacia las necesidades de la comunidad y al respecto del medioambiente y de los derechos humanos. Por esto la cooperación hacia los países de renta media de América Latina podría ser un buen terreno para probar un nuevo tipo de cooperación enfocada a la inclusión y a la cohesión social, y que para ser más eficaz empiece actuando localmente a través, por ejemplo, de la cooperación descentralizada.

Este proceso ha sido promovido, con éxito, por la Unión Europea con algunos programas de cooperación descentralizada, como UrbAL. En todo esto no se puede olvidar el importantísimo papel que la sociedad civil tiene que jugar, como evidenciado

en el 1994 durante la cumbre de las Américas en Miami, donde se identifica la necesidad de incrementar espacios de articulación entre poderes públicos y sociedad civil. Los puntos fundamentales de esta cooperación tienen que ser el desarrollo humano sostenible, la creación de buenas prácticas en los gobiernos locales, regionales y nacionales, una ampliación y mejora de las políticas públicas e la implementación de la cohesión social que, como se declaró en Viena en el 2006, es el fundamento de las sociedades más incluyentes.

REFERENCIAS

- Banco Mundial (s.f.). Country and Lending Group 2013. Recuperado el 28/11/2013 de http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Upper_middle_income
- Bertola L., O Campo J. A. (2010). Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia. Recuperado el 28/11/2013 en <http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/Historia-Economica-AL-ESP.pdf>
- CEPAL (2012). Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Nota de la Secretaría, [versión electrónica]. Recuperado el 09/08/2013 en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/48446/PaisesDeRentaMedia.pdf>
- CEPAL (2010). La hora de la desigualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, [versión electrónica]. Recuperado el 25/11/2013 de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-ses.33-3_la_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf
- Comisión Europea (1994). Europa y América Latina: una cooperación para la acción, [versión digital]. Recuperado el 10/08/2013 en <http://www.oei.es/oeivirt/rie07a08.htm>
- Comisión Europea (s.f.). LAIF – Facilidad de Inversión en América Latina. Recuperado el 5/10/2013 en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_es.htm
- Comisión Europea (2006), Declaración final de la Cumbre de Viena, [versión electrónica]. Recuperado el 19/12/2013 en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/documents/declaration_vienna_es.pdf

Comisión Europea (2008), Autoridades locales: actores para el desarrollo, [versión digital]. Recuperado el 07/12/2013 de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea (2010). Socios para el desarrollo. Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea – América Latina 2010, [versión electrónica]. Recuperado el 05/09/2013 en http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/178a_latinam_dev_coop_guide_2010_es.pdf

Comisión Europea (2012a). Annual report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2011, [version digital]. Recuperado el 20/10/2013 de http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/annual-reports/2012_en.htm

Comisión Europea (2012b). Desarrollo y cooperación – EuropeAid. Recuperado el 05/08/2013 en http://ec.europa.eu/europeaid/what/index_es.htm.

Comisión Europea (2012c). Desarrollo y cooperación EuropeAid – cooperación regional. Recuperado el 09/12/2013 en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/index_es.htm

Comisión Europea (2013a). Publication of preliminary data on Official Development Assistance, 2012 (Memo 13/299 03/04/2013), [versión electrónica]. Recuperado el 21/10/2013 en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-299_en.htm.

Comisión Europea (2013 b). Annual Report on the European Union's development and external assistance policies and their implementación in 2012, [versión electrónica]. Recuperado el 2/02/2014 en http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid-annual-report-2013-web_en.pdf

Corporación Humana (2011). Aporte para el acceso a la justicia de las mujeres en Colombia, [versión digital]. Recuperado el 07/02/2014 en <http://www.humanas.org.co/archivos/Aportesjusticia4.pdf>

De la Fuente, R. (2010). Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales. Edición Los libros de la Catarata. Madrid.

El Consenso europeo sobre desarrollo (2007). Recuperado el 05/08/2013 en http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm

EU-LA-WIN (s.f). Proyecto EU-LA-WIN, Unión Europea y América Latina para Políticas Integradas de Bienestar. Recuperado el 10/02/2014 en http://www.urbal3.eu/uploads/documentos/ficha_EULAWINv1.pdf.

EUROsociAL (s.f.). <http://www.eurosoci-al.eu>

EUROsociAL sector justicia (2014). <http://justicia.programaeurosoci-al.eu/index.php?PHPSESSID=o53m2qjimm56lpekrmj4c6&nIDMenu=1&nIDSeccion=20>

EUROsociAL Educación (s.f.). EUROsociAL Educación. Resultados del Sector Educación. Programa de Cooperación Unión Europea – América Latina para la Cohesión Social, [versión electrónica]. Recuperado el 08/02/2013 en http://www.ciep.fr/publi_educ/docs/eurosoci-al-educacion-resultados-del-sector-educacio.pdf

Fondo Europeo de Desarrollo (2007). Recuperado el 05/08/2013 en http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_es.htm

Galvis L. A., Roca A. M. (2010). Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: un análisis espacial. Documentos de trabajos sobre economía regional. Banco de la República (Nº 120), [versión digital]. Recuperado el 11 de noviembre 2013 en <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-120.pdf>

Granell, F. (2006). La política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Revista de economía ICE: Información Comercial Española, (Nº 831, Julio-Agosto 2006), pp. 129-150, [versión electrónica]. Recuperada el 5/09/2013 en

http://www.revistasice.info/cache/pdf/ICE_831_129-150_8687452DE26B92D908E5767000B5633E.pdf

Guillemete, L., Villa, S. (2007). Guía sobre la Cooperación Unión Europea - América Latina. Recuperado el 09/12/2013 en http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/guidecooperation_eu_la_es.pdf

Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo (2010). Recuperado el 05/09/2013 en http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/114173_es.htm

Martín Carretero, J. M. (2008). Participación de la sociedad civil y cohesión social, [versión digital]. Recuperado el 16/12/2013 en <http://www.fiiapp.org/pdf/publicaciones/a40aa4b161e6429b792635310667e902.pdf>

Martínez, I., Sanahuja, J. A. (2009). La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España, [versión digital]. Recuperado el 10/12/2013 en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf>

Morazán, P., FIAPP, Sanahuja, J. A., Ayllon, B. (2011). Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Recuperado el 10/12/2014 en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433775/EXPO-DEVE_ET\(2011\)433775_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/433775/EXPO-DEVE_ET(2011)433775_ES.pdf)

Moreira, A. (s.f.). Guía de financiación comunitaria. Recuperado el 04/02/2014 en <http://www.guiafc.com/temas/cooperacion-descentralizada-y-ons/item/187-programa-tem%C3%A1tico-agentes-no-estatales-y-autoridades-locales-en-el-desarrollo.html>

Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-ALC (s.f.). Recuperado el 18/12/2013 en <http://observ-oed.org/es>.

Piebalgs A. (2013). In times of crisis, the EU must not forget the poorest in the world, says commissioner Piebalgs. EU confirm its position as the world's largest aid donor in 2011. Recuperado el 05/08/2013 en http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/piebalgs/headlines/news/2012/04/20120410_en.htm

Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, [versión electrónica]. Recuperado el 27/12/2013 en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R0443:ES:HTML>

Sanahuja, J. A. (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. Pensamiento Iberoamericano, n° 8-2ª época 2011/1, pp. 195-222, [versión electrónica]. Recuperado el 10/12/2013 en https://www.academia.edu/539538/Entre_los_Objetivos_de Desarrallo_del_Milenio_y_la_cooperacion_sur-sur_actores_y_politicas_de_la_ayuda_al_desarrollo_en_America_Latina_y_el_Caribe

Sanahuja, J. A. (2012). Las cuatro crisis de la Unión Europea. Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales, (Anuario 2012-2013), pp. 51-84. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Madrid, [versión electrónica]. Recuperado el 18/10/2012 en <http://www.ceipaz.org/images/contenido/4.J.sanahuja.pdf>

Sen Amartya K. (1992). Nuevo examen de desigualdad. Alianza, España.

Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J. P., (2008). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, [versión electrónica]. Recuperado el 31 de octubre de 2013 en http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.

Tassara, C. (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Desarrollo Humano, (Vol. 19 N° 2,

Julio-Diciembre 2011), pp. 414-451. Editorial Universidad del Norte. Barranquilla.

Tassara, C. (2012a). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En Hung E. S. (Ed.), Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación (pp.1-51). Editorial Universidad del Norte. Barranquilla.

Tassara, C. (2012b). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo. Políticas, actores y paradigmas. En Agudelo Taborda J. (Ed.), Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo (pp. 15-81). Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID). Cartagena.

Tassara, C., Grando, L. (2013a). Cohesión social y desarrollo territorial participativo en América Latina. Elementos teóricos y buenas prácticas de la cooperación al desarrollo. En Marín Aranguren E., Romero M. (Ed.), Cuando el sur piensa el sur. Los giros de la cooperación al desarrollo. Universidad Externado de Colombia: Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales. Bogotá.

Tassara, C. (2013b). Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Ediciones UNAULA. Medellín.

Tassara, C. (2013c). Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento? En Agudelo Taborda J. (Ed.), Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015 (pp. 51-78). Editorial Bonaventuriana y Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID). Cartagena.