

La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en Suramérica: transformaciones y oportunidades

Jennifer Duarte García

En el año 2009, Zakaria habló por primera vez de la configuración de una nueva distribución de poder caracterizado por un “ascenso de los demás”. Este cambio no implica el declive del poder de Estados Unidos, pero sí la aparición de nuevas potencias, como China, India y Brasil. Dentro de este nuevo panorama mundial, que el autor denomina *postamericano*, se encuentra un país suramericano, Brasil, que se mantuvo desde finales de la Segunda Guerra Mundial en la sombra del llamado Tercer Mundo. Dentro de este mundo, no solo personas y Estados eran percibidos como subdesarrollados por los demás, sino que aquellos se consideraban a sí mismos como tal. En su conjunto, los países latinoamericanos han permanecido bajo la categoría y la identidad de Estados del mundo subdesarrollado, siendo el foco de atención de instituciones internacionales consagradas a la promoción del desarrollo, y de Estados desarrollados para la intervención de sus problemáticas de pobreza y carencia.

Sin embargo, dentro de esta nueva configuración mundial *postamericana* se perciben: una reconstrucción de la identidad de la región suramericana, alentada por un dinamismo internacional; índices de crecimiento económico satisfactorios; y un cambio en la mentalidad de los gobernantes suramericanos que permite replantearse su papel en el escenario internacional. En concordancia con lo anterior, varios países suramericanos están liderando proyectos que rompen con el tradicional esquema de cooperación norte-sur, y siendo voceros de los intereses suramericanos en espacios de gobernanza.

Esta situación presenta un desafío para una Unión Europea (UE) debilitada, sumida en una crisis económica y financiera, en donde las ilusiones neoliberal, tecnocrática y eurocéntrica, siguiendo la acuñación del sociólogo Ulrich Beck, se han hecho aún más visibles, y en donde su experiencia de gobernanza se aleja cada vez más como modelo a seguir para otros Estados y regiones. Aun así, la UE continúa en la tarea de salir de la crisis sin romper el tejido social y político, manteniendo su identidad como potencia civil/normativa, con una función estabilizadora, comprometida con la defensa por los DD.HH., la prevención de conflictos y el desarrollo sostenible; y como actor global, por medio de políticas que han resultado exitosas, como la cooperación para el desarrollo, la cual, a pesar de la crisis, la sigue posicionando como el mayor donante de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

La UE ha sido una aliada de Suramérica y la región latinoamericana en general, gracias a los lazos históricos y culturales, a los valores compartidos y a la imagen que tiene el bloque europeo de esta región como un aliado en la promoción de un sistema internacional multilateral basado en el diálogo, los DD.HH., la democracia y la paz. Para los países latinoamericanos, el bloque europeo es además una alternativa frente al poder duro y hegemónico regional que ha mantenido EE.UU. en la región.

En cuanto a la política de cooperación para el desarrollo, esta se ha ejercido en tres niveles: regional, subregional y bilateral, teniendo en cuenta los temas y directrices de la política comunitaria, los marcos mundiales, y en coordinación con los Estados miembros. Los temas en la región son variados, y han venido evolucionando a través de las cumbres Unión Europea-América Latina (UE-AL), reconocidas como espacios de relanzamiento de las relaciones, conocimiento entre las partes y, sobre todo, como espacios de interlocución y comunicación.

En el complejo de la gobernanza multinivel europea de la cooperación para el desarrollo, el poder se dispersa en una serie de actores y entes supranacionales y subnacionales; aun así, la Comisión Europea sigue manteniendo una centralidad en lo que a la definición de la política de cooperación para el desarrollo se refiere, y esto se evidencia en los pocos canales de participación que se les dan a las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales ONG.

En el contexto del auge de los Estados suramericanos y la crisis financiera europea se prevén recortes en los fondos de AOD europeos, y el corte definitivo de la ayuda para algunos países de la región que muestran un mejor posicionamiento económico. Esto no solo conlleva un replanteamiento de la

relación UE-Suramérica de reequilibrio y transformación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, sino la oportunidad de generar nuevos espacios de cooperación interregional entre una UE —con alto reconocimiento y experiencia en la cooperación para el desarrollo— y una región que busca ganar una nueva identidad.

Bajo el anterior panorama general, este capítulo busca reflexionar acerca de la cooperación para el desarrollo de la UE, sin profundizar en el debate de qué es el desarrollo ni en la asertividad del enfoque europeo en la región suramericana, sino estudiándola bajo los lentes de la gobernanza multinivel y la teoría social-constructivista, para entender la creación de intereses e identidades entre las regiones y el concepto de regionalización como la manera más asertiva para solucionar desafíos globales como la pobreza. Aunque el foco de análisis es Suramérica, al no ser un interlocutor de la UE, se habla de América Latina en su conjunto, puesto que la UE ha conformado primero una estrategia a nivel regional.

Por lo tanto, en una primera parte se hace un breve repaso de los hitos más relevantes que han moldeado la política de cooperación para el desarrollo de la UE, así como sus prioridades y herramientas. Luego se trata esta política propiamente en Suramérica dentro de la relación interregional UE-América Latina, desde el lente de la gobernanza global y el social-constructivismo. Asimismo se presentan los cambios que se están dando en los países suramericanos, producto de un aumento de sus capacidades económicas y las consecuencias impulsoras de una nueva política exterior más asertiva. Conforme con lo anterior, se discutirá en qué medida las nuevas formas de cooperación sur-sur emanadas de la región suramericana pueden ser de interés para la UE, en cuanto al refuerzo de la gobernanza global; y, por último, se hace un revisión del papel que ha jugado la sociedad civil en la gobernanza multinivel de la UE en materia de cooperación para el desarrollo en Suramérica.

Generalidades de la cooperación para el desarrollo de la Unión Europea

La UE tiene la idea de presentarse como una potencia civil/normativa, un actor que no sustenta su poder a través de medios militares (*hard power*), sino económicos y diplomáticos (*soft power*). Esta identidad conlleva un poder de transformación de la UE para desarrollar un nuevo orden mundial que no se rige por posiciones imperialistas, sino por normas. En este sentido, la UE privilegia la mediación en la resolución de conflictos, la promoción de

la democracia y los DD.HH., y la justicia social, entre otros objetivos. La cooperación para el desarrollo ha sido una herramienta clave que le ha permitido sustentar esa identidad.

Es así como desde la creación de la Comunidad Económica de Carbón y Acero (CECA), en 1957, se pensó en mantener un vínculo con las excolonias africanas para darles un trato preferencial en materia comercial. A través de los años, hechos como los procesos de descolonización, la caída del Muro de Berlín y el conflicto en los Balcanes han permitido expandir territorialmente la cooperación para el desarrollo, pasando de ser exclusiva del continente africano a expandirse a los países en desarrollo “no asociados” de Asia y América Latina. Asimismo, la globalización ha producido cambios importantes en el qué, cómo, cuánto y dónde de la cooperación para el desarrollo, como lo fueron el anuncio de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la securitización de la agenda internacional para la lucha contra el terrorismo y la privatización de la financiación para el desarrollo.

Con el Tratado de Maastricht, en 1992, la cooperación para el desarrollo se convirtió en política común de la UE, con fundamento jurídico, objetivos e instrumentos propios. Hoy en día, gracias al Tratado de Lisboa (artículo 161) se elevó el estatus y el papel de la cooperación para el desarrollo, señalando la reducción y erradicación de la pobreza. A largo plazo, sus principales objetivos, gracias a este tratado, le da mayor legitimidad a la UE como actor de la AOD. Esta dinámica institucional interna también ha producido cambios importantes de cara a las prioridades de la cooperación para el desarrollo. El Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005¹, por ejemplo, puso en el centro de esta cooperación la consecución de los ODM, lo que ha hecho privilegiar a los países menos adelantados por encima de los países de renta media. Aun así, en ese documento se consideró que los países de renta media deberían seguir beneficiándose de la AOD, en tanto estos países seguían enfrentando problemas de pobreza, desigualdad y exclusión (Consenso Europeo sobre Desarrollo, 2005).

La cooperación para el desarrollo ha encontrado un espacio propicio para el impulso de la gobernanza multinivel, en la que entes supranacionales, regionales, estatales y locales participan en el proceso de decisión, gestión

¹ Este consenso, sellado con la UE de 15, logra definir la metas tanto de los Estados miembros como de la UE, en relación con los ODM. En esta declaración se acordó aumentar los presupuestos de los Estados dedicados a la AOD y se logró definir una línea de conducta en cuanto a la cooperación para el desarrollo, aun cuando no es vinculante para los Estados miembros.

e instrumentalización de las políticas de desarrollo. Reconociendo que las decisiones de la UE a nivel individual resultan cada vez más inconcebibles ante los problemas globales (Morata, 2004, 27), esta no ha actuado sola en la tarea de la cooperación para el desarrollo sino en estrecha cooperación con un sistema de redes de políticas, que incluye organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, grupos de interés, gobiernos de los países a los que dirige la ayuda, centros de investigación, medios de comunicación y entes privados. Es una política que “incorpora tanto actores públicos como privados en donde predomina el intercambio y la colaboración” (Morata, 2004, p. 39).

Otro rasgo de esta política es que pertenece al ámbito de las competencias compartidas, es decir, la existencia de esta en la UE no impide a los Estados miembros tener una propia. Es así como la UE tiene varias políticas de cooperación para el desarrollo; la que emana de la Comisión Europea y las de los 28 Estados miembros, promoviendo una relación en donde las partes se “complementarán y reforzarán conjuntamente” (TFUE, art. 208). Aprovechando así las potencialidades de cada nivel de gobierno, este proceso logra la coordinación y complementariedad entre Estados miembros y la UE, mas no como una imposición. Esta cooperación se evidencia en la adopción de posiciones comunes en foros internacionales y acuerdos como el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005.

El sistema de gobernanza en el ámbito de la cooperación se complementa con el sistema de gobernanza global de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y otras organizaciones, como lo señala el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE, referente a la política de cooperación para el desarrollo; “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 UE adopta sus planes de acción de acuerdo con documentos y conferencias internacionales y se mantiene en estrecha colaboración y coordinación con organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), entre otras. Entre los documentos internacionales que enmarcan la política de cooperación para el desarrollo de la UE, se destacan: la Declaración del Milenio de la ONU (2000), la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) y la Agenda de Acción de ACCRA de 2008.

Actualmente, dentro de la red de actores de la cooperación para el desarrollo, se encuentra la Oficina de Cooperación EuropeAID², a cargo de formular la política de cooperación, la programación plurianual y la definición de los instrumentos de la ayuda al exterior. Cada dirección geográfica dentro de EuropeAID es responsable de cada una de las fases del ciclo del proyecto, desde la programación hasta la evaluación. Por otro lado, con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)³, en el Tratado de Lisboa, se introduce un nuevo actor a cargo de coordinar y realizar consultas con los servicios de la Comisión encargados de las relaciones exteriores y las políticas de desarrollo. EuropeAID trabaja en vínculo con el SEAE y otros interlocutores, como Estados miembros, organizaciones internacionales y regionales, y organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de las políticas europeas en materia de desarrollo (Comisión Europea, 2010). Las delegaciones en terceros países, aunque adquieren una mayor importancia tras el Tratado de Lisboa, quedan fuera de la toma de decisiones. Su papel se limita a la difusión y operación de las convocatorias y licitaciones para la asignación de recursos.

Aunque los intereses de los actores de la sociedad civil no siempre logran llegar a las instancias decisionales, el sistema de gobernanza europeo en el ámbito de la cooperación permite ver un potencial para el fortalecimiento de la gobernanza global (Thakur y Van Languenhove, 2008); un sistema que ha resultado ser eficaz para la solución del desafío global del desarrollo, y que permite dar luces sobre lo que puede llegar a ser la cooperación para el desarrollo con Suramérica.

La cooperación para el desarrollo en Suramérica

El primer acercamiento euro-latinoamericano se dio en los años ochenta con la intervención de la entonces Comunidad Europea en los procesos de paz e implementación de la democracia y el Estado de derecho en Centroamérica; seis años después, el ingreso de España y Portugal al bloque europeo permitió darle mayor atención a la región latinoamericana, así como reconocer

² Con la reforma de la ayuda humanitaria de 1999, el servicio común de relaciones exteriores es reemplazado por la instancia administrativa EuropeAID, la cual rige todos los programas de asistencia, excepto la ayuda humanitaria y los instrumentos de preadhesión.

³ El SEAE reemplaza a las antiguas Direcciones Exteriores, y anexa parte de las Direcciones Geográficas y DG Desarrollo.

la diversidad en su conjunto. Con la profundización y expansión de la cooperación para el desarrollo europeo en la década de los noventa, se amplía a toda la región, llegando hasta el cono sur, y en 1999 se profundiza, gracias a la institucionalización de las Cumbres UE-AL a través del Grupo de Río. Hoy, la cooperación para el desarrollo es parte de los tres pilares de la relación interregional, junto con el diálogo político y el pilar comercial.

En Latinoamérica, los principales objetivos de la cooperación para el desarrollo han sido la erradicación de la pobreza, promover el desarrollo socioeconómico, la integración regional, el refuerzo de las instituciones públicas, la promoción de la educación superior y el desarrollo sostenible. El instrumento financiero para América Latina⁴ es el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD), que tiene como objetivos impulsar la cooperación para el desarrollo —económica, financiera, técnica y científica— para reducir la pobreza y alcanzar los ODM; promover el desarrollo humano, la cohesión social⁵ y el empleo; mejorar la calidad de la investigación científica y de la formación superior; y la lucha por la buena gobernanza, la democracia y la integración regional (Tassara, 2012).

En Suramérica, este instrumento beneficia a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Incluye otros programas, los cuales se concentran en las temáticas de invertir en las personas, el medio ambiente, los autores no estatales y actores locales en el desarrollo, la seguridad alimentaria y la migración a nivel regional. Este instrumento ha permitido la participación directa de la sociedad civil, ONG, organizaciones sindicales, entre otras, así como el reconocimiento de las autoridades locales.

En el contexto subregional y bilateral, la UE ha creado los Documentos Estrategia Región (DER) CAN-Mercosur en Suramérica, y los Documentos Estrategia País. Ambos documentos parten de un proceso de consulta entre el Parlamento, el Consejo de la UE, los Estados miembros, pero también del debate con representantes de los grupos subregionales, los Estados, y otros

⁴ Los Estados suramericanos también se pueden ver beneficiados por otros instrumentos, como el Instrumento de Ayuda Humanitaria, el Instrumento de Estabilidad y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos.

⁵ La cohesión social hace referencia a la búsqueda de sociedades más incluyentes; de acuerdo con el programa EuroSocial, representa “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”.

actores implicados para generar unas líneas de acción que busquen responder a los principales desafíos de desarrollo. Tanto la CAN como Mercosur han venido trabajando de manera articulada con las estrategias plurianuales de la Comisión Europea. Lo que permite una articulación de los objetivos entre la política de la UE y las instituciones subregionales suramericanas encargadas en esta materia.

Dentro de los DER-CAN, la UE dispuso primero un acuerdo de cooperación para apoyar el proceso de integración de este bloque, siendo la principal receta europea para alcanzar el desarrollo, y como una respuesta al ánimo del primer grupo de integración emanado en la región. Con los años, los temas se han ampliado y la programación 2007-2013 aprobó proyectos para el fortalecimiento institucional y comercial de la CAN, la cohesión social y la lucha contra las drogas ilícitas. Reconociendo las realidades y necesidades puntuales de esta región, planteó además la creación de una zona andina de paz.

Para Mercosur, la UE ha reconocido la existencia de problemas de desarrollo socioeconómico y pobreza en el conjunto del territorio del bloque. Su política se ha dirigido también al refuerzo de la integración económica, considerando que en el interior de este grupo, esta variable constituye un punto clave para fortalecer la inserción de los países en el mundo y aumentar su capacidad de negociación (Comisión Europea, 2007b); en este sentido, toda la estrategia se enmarca dentro de este gran objetivo y sus diversos componentes, como la institucionalidad y la sociedad civil. Con esta estrategia se busca responder a otros ámbitos transversales, como la reducción de la pobreza y los derechos humanos.

Desde la teoría socio-constructivista es posible explicar que esta cooperación interregional ha sido posible gracias a la existencia de una relación de confianza sostenida por la existencia de ideas compartidas, como bien lo señala Wendt: “las estructuras de la convivencia humana son determinadas por las ideas compartidas en lugar de las fuerzas materiales” (Wendt, 1992, p. 1). Así, es posible identificar que ambas regiones han mantenido unos lazos económicos, políticos y sociales, en tanto existen preferencias y valores compartidos, como lo son la promoción de un sistema de multilateralismo basado en principios y reglas de la ONU, la lucha contra el terrorismo, la solución del problema del narcotráfico, el cambio climático, entre otros. Desde este punto de vista, para Suramérica la UE representa un aliado en la superación de estos desafíos que ha impuesto la globalización.

Desde esta mirada, los actores primordiales en esta relación no son los Estados, actuando como entes racionales, que buscan en la regionalización

el poder en términos materiales —bajo la mirada realista clásica—, sino los Estados y todo el conjunto de actores dentro de la región, inmersos en un contexto en el que los intereses no se suponen como fijos o previamente dados, sino son susceptibles de transformación y socialmente construidos (Schünemann, 2006, p. 21). Lo anterior es válido, reconociendo que si bien los intereses de cooperación surgen principalmente desde las instituciones europeas, la Comisión Europea y los Estados europeos, estos no son fijos, ni estables en el tiempo, sino que son transformables y obedecen a un proceso de redefinición del “yo y del otro”, a través de procesos de interacción entre las partes (Wendt, 1999).

La manera como interactúan estas regiones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo responde a una lógica comunicativa propia del actor socio-constructivista (Schünemann, 2006). De acuerdo con esta lógica de acción, los actores buscan el entendimiento mutuo y la creación de intereses y visiones comunes; por otro lado, la comunicación continua entre las partes permite la confianza mutua y la reciprocidad (Morata, 2004). Para el caso analizado, lo anterior se evidencia en el desarrollo de las cumbres interregionales UE-AL, las cuales se han convertido en una oportunidad para relanzar la relación, pero también en el espacio de diálogo por excelencia entre los actores latinoamericanos y europeos para compartir intereses, establecer agendas y prioridades en cuanto a la cooperación para el desarrollo. Las declaraciones finales de las cumbres son documentos donde se establecen interpretaciones comunes de la realidad en los diferentes ámbitos que sustenta esta relación, incluido el de la cooperación para el desarrollo, aunque en ellas también se evidencia la mayor relevancia del eje comercial (Sanahuja, 2013, p. 29).

Asimismo, los programas para el conjunto de la región, y los subregionales como Cescan⁶ para la cohesión social en la CAN, han abierto otros espacios de diálogo entre actores, tanto públicos como privados, para la reflexión colectiva y la búsqueda de soluciones, como por ejemplo los diálogos euro-latinoamericanos sobre cohesión social o los diálogos regionales, que demuestran el carácter dinámico de redefinición de los valores e intereses de los actores (Schünemann, 2006).

Una lectura de las declaraciones finales de las cumbres permite afirmar que los proyectos y programas para AL responden a un refuerzo por definir

⁶El programa Cescan busca el apoyo de la cohesión económica y social en la CAN, promoviendo proyectos transnacionales y transfronterizos orientados hacia estos dos objetivos, así como a la conservación del medio ambiente.

conjuntamente los intereses en materia de cooperación para el desarrollo; el acercamiento entre actores de ambas regiones permite que estos sean socialmente contruidos y no dados en el vacío. Las declaraciones enumeran, así, una serie de temas y prioridades de la agenda sobre la relación que las partes han acordado conjuntamente, y que son la iniciativa a diversos programas de desarrollo.

La Cumbre de Guadalajara, de 2004, por ejemplo, introduce la *cohesión social* como un objetivo esencial de la cooperación. Si bien se impone la idea europea de la cohesión social, entendida como la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando disparidades y evitando la polarización, esta disposición se dio por medio del consenso entre ambas partes, mas no como una imposición de la UE, como lo señala la declaración final: “Damos prioridad a la cohesión social como uno de los principales elementos de nuestra asociación estratégica birregional” (Declaración de Guadalajara 2004).

La Declaración de la Cumbre de Viena, de 2006, dedicó un capítulo completo a la cooperación para el desarrollo, en donde ambas partes acogen la Declaración Conjunta sobre el Desarrollo, se reitera el compromiso con el alcance de los ODM, se reconoce el VIH/SIDA como una amenaza para el desarrollo humano sostenible, entre otros objetivos. La Cumbre de Lima, en el 2008, logró avanzar en este ámbito más allá de la cohesión social, logrando discusiones sobre la seguridad alimentaria, los derechos humanos y el cambio climático, dando lugar a la creación de EuroClima. Por último se establecieron nuevos espacios de diálogo para el cumplimiento de la Agenda de Lima sobre la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Con base en estas prioridades, han surgido diversos proyectos para toda la región en los ámbitos educativos (Alban, Erasmus Mundos II, ALFA), de cohesión social-territorial (Eurosocial, Copolad) y de integración regional (AL-Invest, @Lis), medio ambiente (EUroclima), entre otros; se basan en la acción comunicativa al estar basados en el intercambio de experiencias, para compartir conocimientos e identificar las mejores prácticas, y para la creación de redes en áreas estratégicas de interés común (Comisión Europea, 2007a). De estos proyectos se han visto beneficiados amplios sectores: universidades, estudiantes, ONG, pymes, comunidades rurales, institutos de administración pública nacionales, a través de la conformación de asociaciones, el intercambio de experiencias y mejores prácticas, encuentros entre sectores de ambas regiones, asistencia técnica y política.

Hay que reconocer que en no pocas ocasiones el desarrollo de las cumbres solo obedece al acto protocolario que se debe hacer cada dos años para relanzar la relación, sin avanzar verdaderamente hacia la consecución de la asociación estratégica UE-AL. Sin embargo, se debe destacar la labor de este espacio, en donde la comunicación toma relevancia más allá del intercambio de información y el alcance de las preferencias egoístas de cada Estado participante. Las cumbres han permitido a través del diálogo encontrar soluciones comunes, aceptadas por todos los participantes, a los principales problemas de desarrollo, que han tenido resultados exitosos. No se trata, entonces, de la imposición de una política objetiva que surge de la nada, como lo señala Hanseclever *et al.*: “[...] normas y reglas acordadas tienen que colapsar si son aplicadas de manera inconsistente por actores que siguen sus interpretaciones individuales acerca de lo que representa una situación particular y cómo requieren que actúen” (citado en Schünemann, 2006, p. 33).

Asimismo, la sociedad civil ha logrado integrarse en este sistema, con apertura de espacios para la cooperación entre colectividades latinoamericanas y europeas, gobiernos locales y regionales, para el fortalecimiento de las políticas públicas o el intercambio de experiencias y conocimientos. Un ejemplo de ello lo brinda el programa URB-AL, que cuenta con la participación de más de 160 actores no estatales euro-latinoamericanos⁷. Respondiendo a esta lógica, también participan instituciones de gobernanza mundial y regional, como la ONUDD y la OEA-Cicad, en el Plan Andino de Lucha Contra las Drogas.

En el marco de dichos programas a nivel regional, no solo se destaca la fragmentación del poder en diversos niveles, sino una acción comunicativa que ha permitido llegar a una mirada colectiva sobre los problemas y la manera de resolverlos. En este sentido, ambas regiones, y los actores involucrados en este proceso de gobernanza, han logrado el entendimiento mutuo de la cooperación para el desarrollo, en contraposición con la lógica estadounidense de imponer sus propias recetas y agendas.

⁷El programa URB-AL es un programa de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina, cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina. En este se ven beneficiados tanto los gobiernos de las entidades subnacionales de AL como la ciudadanía. Programa URB-AL. Recuperado de http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/programa_urb_al?id_submenu_principal=35

Aunque la apertura de estos espacios implica una forma de gobierno descentralizada, no siempre los niveles inferiores de actuación van a tener una participación amplia sino que se verán restringidos tanto por sus recursos financieros como por las mismas instituciones superiores o Estados miembros, que aun en un sistema de gobernanza multinivel, como la UE, siguen siendo los principales decisores de la integración europea. Como lo señala Morata (2004): “siguen siendo los gobiernos centrales quienes disponen de más medios para promover y obstaculizar [...] posibilidades efectivas de intervención en las regiones y los demás actores, tanto a nivel interno como europeo” (p. 43). Esto significa una participación poco satisfactoria de las organizaciones de la sociedad civil, como las ONG y entidades de los grupos subregionales, que van a tener un papel principal en la ejecución de los proyectos más no en la formulación.

Aunque sin estar exentos de dificultades, los resultados positivos de proyectos de cooperación interregional han demostrado la asertividad de las regiones y la cooperación interregional a la hora de solucionar problemas que trae consigo la globalización. Para el nuevo panorama de Suramérica, que se explica en el siguiente apartado, la experiencia y el amplio reconocimiento que ha adquirido la UE en la cooperación para el desarrollo, pueden ser claves a la hora de plantear un reequilibrio de la cooperación interregional con la UE, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Suramérica: un nuevo panorama para la cooperación para el desarrollo

Suramérica presenta un proceso de ascenso de sus capacidades relativas, marcado por las altas tasas de crecimiento económico, producto de los altos precios de las materias primas, que ha sido aprovechado por la existencia de importantes recursos minerales como el cobre, el litio, el petróleo e hidrocarburos no convencionales, entre otros. Es así como los países han registrado un aumento en su PIB, así como en los flujos de la inversión extranjera directa.

La región se ha logrado insertar en el mundo y diversificar sus relaciones económicas y comerciales más allá de Europa y los EE.UU., acercándose a nuevos polos de poder económico, como Asia-Pacífico. Varios Estados del continente suramericano son ahora parte de la mesa de diálogo para buscar soluciones sobre cómo resolver la crisis económica y financiera de la UE, y los mismos Estados europeos —el caso de España— ven en América Latina un aliado para salir de la crisis (Gratius, 2013).

De acuerdo con el índice de posicionamiento mundial diseñado por el *think tank* Elcano, cuatro países suramericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Chile) se ubican dentro de los 50 países con mayor IEPG⁸. De acuerdo con la Cepal (2013), varios países de la región han bajado significativamente los índices de pobreza y pobreza extrema y su tendencia se mantendrá igual para los próximos años. Ejemplo de esto es Perú, el cual pasó de un 54,7% de personas en situación de pobreza en el año 2001 a 27,8% en el 2011. El Banco Mundial señala que América latina en general se está convirtiendo cada vez más en una región de clase media; en el año 2011, por primera vez en la historia de la región, el número de personas en clase media superó el de la pobreza. En otras palabras, la región está dejando de lado esa imagen de “subdesarrollo” para situarse dentro de los grandes clubes mundiales, como lo es el posible ingreso de Colombia en la OECD.

La potencia regional, Brasil, cuya aspiración a convertirse en un jugador global se hace cada vez más posible gracias a su posicionamiento como país emergente —grupo de países en los que se está concentrando el mayor peso económico a nivel mundial. Esto ya le ha permitido ganar la entrada al club de los socios estratégicos⁹ de la UE, y ser parte del grupo de países industrializados y de desarrollo G20, del que Argentina también hace parte.

Esto no solo se debe al aumento de las capacidades físicas de los países suramericanos, sino a las ideas de los agentes nacionales de la política exterior de la mayoría de Estados suramericanos que han optado por una política exterior más asertiva, autónoma y diversa geográfica y temáticamente; esta confianza se debe a una nueva mentalidad en los países suramericanos para plantear y ofrecer soluciones propias a sus problemas. Bajo esta mirada, aparecen nuevos esquemas de regionalismo enmarcados dentro del regionalismo posliberal, como Unasur, con objetivos más pragmáticos y agendas que van más allá de lo económico y que buscan el desarrollo de la región por medio de la integración energética y de infraestructura.

⁸El IEPG busca medir el posicionamiento internacional de los países en diversos ámbitos, tanto en el sector público como en el privado, posibilitando el análisis de tendencias globales en la presencia internacional. Para profundizar sobre este índice consultar <http://www.iepg.es>

⁹Los socios estratégicos de la UE son aquellos Estados que la unión ha considerado como importantes para el fortalecimiento de su identidad, así como para alcanzar acuerdos multilaterales en la lucha contra desafíos globales, como el medio ambiente, la cooperación para el desarrollo, la defensa por los derechos humanos, entre otros. La lista de estos países incluye a Canadá, China, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica y Estados Unidos.

Así como la agenda de desarrollo bajo los ODM hizo reducir los fondos de AOD en favor de los países de menor renta en África Subsahariana, Asia Meridional y el sudeste asiático, y la “securitización” de la agenda internacional a partir del 9/11 redirecciona la distribución de la ayuda, el aumento en las capacidades materiales e ideales de los países suramericanos está provocando cambios en la agenda. La “graduación” de países de renta media a media alta, como: Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela¹⁰, y a ingreso alto, para Chile y Uruguay, han generado un debate en torno a si la AOD en estos países sigue siendo relevante.

Es dentro del panorama descrito anteriormente, y no en el de la crisis económica y financiera en Europa, donde se viene planteando la estrategia de cooperación para el periodo 2014-2020¹¹, la cual prevé una reducción o incluso el fin de la cooperación para algunos países. La Comisión Europea ha propuesto —tomando solo la variable del nivel de la renta—, detener la cooperación en los países de renta media alta para dirigirla exclusivamente a los países de renta media baja, es decir, Paraguay y Bolivia.

Aunque para la fecha en que se escribe este capítulo no se ha terminado de definir cual será la nueva estrategia, la tendencia, de acuerdo con la propuesta de la Comisión y el aval y apoyo de varios Estados miembros, es el recorte, así como una mayor participación de flujos privados en el mecanismo de facilidad LAIF¹².

No obstante, como lo declaró la Directora de Programas de América Latina en la Comisión Europea, Jolita Butkeviciene, no es que la UE “vaya a empacar y marcharse”, sino que la cooperación con los países de renta media alta entraría a ser parte de nuevos instrumentos de cooperación, orientados a otros programas, más allá de la reducción de la pobreza —aún por definir—, con mayor participación de las autoridades locales y de la sociedad civil (Sanahuja, 2013). Lo que busca la Comisión es concentrar la ayuda en los países más pobres y en los Estados más frágiles, mientras que países emergentes

¹⁰ Brasil pertenece a la categoría renta media alta.

¹¹ Por el lado de la cooperación subregional, no se ha mencionado nada respecto a los posibles cambios, aunque la tendencia, dada la imposibilidad de negociar el Acuerdo de Asociación CAN-UE y el estancamiento de las negociaciones con Mercosur, es a profundizar la cooperación bilateral. Para la fecha en que se escribe este capítulo no se ha definido el contenido de la nueva estrategia.

¹² La Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF) tiene como objetivo fomentar inversiones en los gobiernos de América Latina para financiar infraestructuras clave para el desarrollo tecnológico. Para profundizar véase Informe LAIF, 2010-2011.

como Brasil y potencias secundarias como Chile, pasan a ser socios de la UE para hacer frente a los desafíos de la globalización.

Lo anterior corresponde a la nueva idea suramericana sobre lo que estos países son y pueden llegar a ser; de nada serviría la estabilidad económica, índices de desarrollo superiores, si los Estados no tuvieran la idea, entendida como una hoja de ruta de lo que pueden y no hacer, de que ellos mismos pueden asegurar el desarrollo y el bienestar de sus pueblos. De acuerdo con Wendt: “[...] la distribución de poder puede siempre afectar los cálculos de los Estados, pero la forma como lo hacen depende de las expectativas y apreciaciones intersubjetivas, del equilibrio de conocimiento, las cuales determinan sus concepciones de sí mismo y de los otros” (Wendt, 1999, p. 135). La UE ve en los países suramericanos no solo países que mejoran sus capacidades relativas físicas sino países autónomos, que buscan ser tratados como pares.

Lo anterior no deja de ser una situación preocupante porque aunque la región este aprovechando un mejor posicionamiento internacional y mejores índices económicos, lo cierto es que esta idea de una Suramérica emergente es peligrosa para una región que presenta los índices más altos de desigualdad, sigue presentando altos índices de violencia y corrupción, y donde muchos habitantes tienen necesidades básicas insatisfechas. En palabras del Eurodiputado español, Cortés Lastra:

Hay países que sostienen que Estados latinoamericanos como Ecuador, Perú o Colombia son de renta media y, por lo tanto, no necesitan una política de cooperación. Lo curioso es que cada vez que viajamos a un país de América Latina y nos reunimos con los responsables de cooperación y las embajadas europeas, piden que se continúe con la política. Yo comparto esta idea totalmente, ya que 10 de los 15 países más desiguales del mundo están en la región. Medir la situación de un país sobre la base de su crecimiento en el Producto Interior Bruto es un error, ya que hay otros indicadores que nos van a dar una foto mucho más real. Por lo tanto, es fundamental que trabajemos con este material a la hora de hablar de ayudas¹³. (2013)

Para algunos Estados de Suramérica el cambio de estrategia es percibido como algo positivo que, conforme a los estímulos externos de reconocimiento,

¹³ Recuperado en julio de 2013 de <http://ricardocorteslastra.wordpress.com/2013/04/29/cortes-lastra-medir-la-situacion-de-un-pais-segun-su-pib-es-un-error/#more-542>

e internos del aumento en sus capacidades materiales, busca romper con la idea de que son Estados marginales. Tal es el caso de Colombia, un país que experimenta un crecimiento de sus capacidades relativas, así como un mejor posicionamiento internacional, que es aprovechado por el actual Presidente, Juan Manuel Santos, principal actor de la política exterior del país, para darle un giro a la misma, a partir de un cambio en la idea internacional que se tiene de Colombia, de país problema a país próspero.

Este positivismo general en la región puede resultar peligroso, teniendo en cuenta el gran número de tareas pendientes en términos de desarrollo; persisten altos índices de desigualdad, problemas en los sistemas de justicia, cifras preocupantes de desempleo, precarización de las condiciones laborales, el surgimiento de una *lower middle class* con altos niveles de educación pero sumida en la incertidumbre laboral. Un aumento del gasto social pero que aún no logra cubrir las necesidades de salud y vivienda básicas de los sectores menos favorecidos. Esta prosperidad frágil de Suramérica hacen todavía necesarios los fondos de la AOD y, más aun, los provenientes de un aliado como la UE.

Cooperación sur-sur: ¿oportunidad?

La emergencia del “sur” ha generado nuevas formas de cooperación para el desarrollo, como la llamada cooperación sur-sur; una cooperación que se da entre países del sur, bajo la noción de que estos pueden generar formas cooperativas para solucionar sus problemas comunes, mejorar su capacidad de negociación y formar coaliciones en los foros multilaterales. Una cooperación que permite la autonomía, puesto que son estos países los que buscan generar soluciones y respuestas a los problemas, a partir de sus propios supuestos.

En Suramérica, a través de los esquemas de integración, se han dado estas experiencias de integración sur-sur. En Mercosur mediante el Focem, destinado a financiar proyectos en beneficio de las economías menores del bloque, buscando promover además la cohesión social. El ALBA, el cual anteponer la justicia social ante los intereses mercantilistas, desarrolla proyectos concretos en áreas educativas, salud, vivienda y hábitat, y la búsqueda del comercio justo. Unasur tiene como mandato facilitar el desarrollo y la erradicación de la pobreza, y a través de su Consejo de Desarrollo Social, ha diseñado un plan de acción destinado a promover políticas de desarrollo social y humano en la región, así como a impulsar acciones de cooperación técnica entre los países miembros.

Asimismo, los países suramericanos, sin entrar aún a ser parte de los principales donantes, se han convertido en oferentes de la AOD. Brasil se ubica dentro de los llamados “donantes emergentes”, así como Argentina, Colombia, Chile y Venezuela se han convertido en activos oferentes y promotores de este tipo de cooperación, en todo tipo de temas, de acuerdo con el conocimiento de cada país: Argentina lidera proyectos de agricultura, alimentación y educación; Venezuela, temas de energía, salud, educación, habitabilidad, entre otros; y Colombia se destaca en las temáticas de refugiados, desplazados y minorías sociales.

Caso especial lo presenta Brasil, el cual, haciendo uso de su *soft power*, ha convertido la cooperación sur-sur en una marca de identidad y un objetivo primordial de su política internacional. Aunque los recursos de la AOD son aún limitados (solo el 0,02% de su PIB se dedica a la cooperación), la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) ha logrado convertirse en un actor relevante de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial, concretando diversos proyectos con el grupo de los IBSA, proyectos triangulares con países europeos y la Comisión Europea.

Así pues, es posible afirmar que se está produciendo un cambio importante en la imagen de la región dentro del ámbito de la cooperación para el desarrollo; pasando de ser el foco de discusión y negociaciones internacionales de la cooperación para el desarrollo, a tener un papel decisivo en la superación de la condición de atraso de otras regiones y países. La práctica de la cooperación sur-sur es, por tanto, un intento por mostrar esa nueva identidad de la región; como señala Wendt (1999), los Estados buscan establecer nuevos roles para satisfacer sus intereses, pero también es una forma de ganar reconocimiento por parte de otros actores, mostrar qué son y qué papel pueden cumplir en el escenario global. Hay que reconocer que países como Chile y Brasil han sido considerados pioneros en los tres impulsores del desarrollo del PNUD: mayor proactividad del Estado en las políticas de desarrollo, mayor integración con los mercados globales e innovación ejemplar en políticas sociales. Los flujos provenientes de la cooperación para el desarrollo han pasado a una posición relegada en toda la región, aportando más dinero la inversión extranjera directa. Lo que ha llevado a muchos expertos a señalar que una disminución o cierre de la ayuda en los países de renta media alta, no afectaría, al menos en términos macroeconómicos (Sanahuja, 2008b, p. 8).

El hecho de que la región esté participando en esta nueva forma de cooperación a un nivel importante, como el caso de Brasil, puede generar

tanto un desafío como una oportunidad para la UE en materia de cooperación para el desarrollo. Más aún cuando la UE se encuentra en un periodo de reformulación de su política de cooperación tendiente a la baja y una crisis económica que parece ser la explicación de la reducción de sus fondos de AOD. Sin embargo, más que una amenaza para la UE, se concibe como una oportunidad para generar prácticas de cooperación entre la UE-Suramérica, a través de la llamada cooperación triangular. De acuerdo con José Antonio Sanahuja (2012), se trata de una cooperación triangular, donde la UE aporte los recursos financieros y los países de la región los conocimientos prácticos.

La sociedad civil en la cooperación para el desarrollo

Las ONG, tanto europeas como latinoamericanas, se han convertido en *partners* de la UE para la puesta en marcha de proyectos de cooperación para el desarrollo en los países beneficiados. Además de permitir una cooperación más eficaz y acertada en los países receptores, sirven como interlocutores entre diversos agentes de la sociedad civil organizada, los gobiernos y las instituciones europeas.

De acuerdo con Peter y Pierre (citado en Morata, 2004, p. 40), quienes señalan la importancia de las instituciones para la coordinación de los niveles en la gobernanza multinivel, en la cooperación para el desarrollo de la UE, la Comisión Europea es la institución central que ejerce el rol de definir las relaciones de los diversos actores que trabajan en torno a esta política. Pero, además, la Comisión Europea tiene el papel exclusivo de definir la política de cooperación, restringiendo la participación de estas organizaciones en niveles más altos de gobierno. A pesar de tener una capacidad de actuación limitada en la formulación de la política, y de depender de los recursos económicos de la Comisión, son las ONG las que poseen el conocimiento en terreno, el reconocimiento de los locales, el acceso directo a zonas problemáticas —bien sea por el conflicto, las condiciones culturales, etc.—, las fuentes de información directa, así como la capacidad para ejecutar los proyectos de cooperación. En este sentido, y de acuerdo con Morata (2004), la política de cooperación para el desarrollo depende de los esfuerzos conjuntos de los diversos niveles: la Comisión Europea, como nivel superior, va a depender de los *inputs* de las ONG para formular problemas y respuestas, así como de la capacidad de estas para ejecutarlos. Inversamente, las ONG dependen de la gestión y los recursos que aporta la Comisión Europea.

En Suramérica, la coordinación con las ONG locales ha sido importante, en la medida en que estas no solo están a cargo de la parte operativa del proyecto sino porque refuerzan la gobernanza global, al insertarse dentro de una estructura multinivel de gobernanza; aunque, como se mencionó anteriormente, siguen siendo escasos los canales de reparticipación en el interior del proceso de toma de decisiones.

En relación con las cumbres, como el espacio de comunicación entre las regiones, los actores de la sociedad preparan previamente espacios de encuentro, reflexión y debate para llevar propuestas, ideas cohesionadas a este espacio. Aún así, las declaraciones finales de la cumbres, aunque señalan la importancia de fortalecer la participación de la sociedad civil en la relación birregional, no hacen mención acerca de cuáles serán los mecanismos o instrumentos de inserción y participación de estas, quedando demostrada la persistencia de la falacia tecnocrática dentro de la UE. Lo anterior no ha impedido la activa participación de un amplio número de organizaciones no gubernamentales en el campo de la cooperación para el desarrollo entre la UE y América Latina. Aunque no es pretensión de este capítulo profundizar en el modo de trabajo de estas organizaciones, es importante destacar que estas, a través del cabildeo, buscan incidencia en las instituciones europeas y europarlamentarias, centrándose en la mejora sustantiva de la política de cooperación para el desarrollo para AL; entre las principales ONG que han venido realizando este trabajo cabe destacar: Terre des Hommes, Oxfam, Cidse.

La relación entre las ONG y las instituciones no siempre es perfecta, ni la cooperación se da de manera espontánea, puesto que las ONG son actores autónomos, con sus propias ideas e intereses, que no siempre van a estar de acuerdo con los lineamientos de la UE. En este sentido, hay momentos en que las agendas entre ambos actores pueden chocar, lo que impide la consecución de acuerdos. Este es el caso de los cambios que se están generando en la política de desarrollo europea, en donde, especialmente las ONG europeas, han jugado un papel de vigilante y denunciador ante posibles cambios y directrices que puedan afectar los fondos de cooperación para el desarrollo en la región.

Como era de esperarse, tanto el recorte para los países de renta media alta como la tendencia a la privatización internacional de la cooperación para el desarrollo han generado todo tipo de rechazos por parte de las redes de ONG, que además cuentan con el apoyo institucional del Parlamento europeo. Los puntos prioritarios, de acuerdo con las redes de ONG, respecto a estos cambios son dos: primero, la existencia de la desigualdad, acceso a la justicia, violencia, problemas estructurales en salud, educación, mercado

laboral, entre otros, que hacen urgente continuar con la cooperación en América Latina. Segundo, respecto a la privatización de la cooperación para el desarrollo, se señala que esta, en manos de empresas privadas, no asegurará la transparencia ni la rendición de cuentas adecuada, y que más que ayudar al desarrollo de los países, estas empresas buscarán satisfacer sus intereses económicos privados.

Conclusiones

Este capítulo ha hecho énfasis en la cooperación para el desarrollo de la UE como un sistema de gobernanza global, en donde se han venido superando poco a poco las tradiciones canales de comunicación e influencia, dando paso a una gobernanza más horizontal y dinámica, con la participación de actores subnacionales y supranacionales. Es así como la cooperación para el desarrollo del bloque europeo se ha convertido en uno de sus mayores logros de política exterior, pero también en un rasgo de su imagen como actor civil-normativo.

La política de cooperación para el desarrollo en Suramérica ha sido posible gracias a esa búsqueda de identidad europea como potencia civil, pero también a unos intereses compartidos con los países suramericanos en materia de desarrollo, sin que estos no resulten en ocasiones contradictorios. Es así como el interregionalismo en el ámbito de la cooperación ha permitido la apertura de canales de comunicación entre las partes para la consecución de acuerdos comunes sobre cómo alcanzar el desarrollo en la región.

Suramérica se está replanteando su lugar en el mundo, y se presenta hoy en día como una región más ágil económica y políticamente, lo que representa un reto para una UE en crisis, que pierde el encanto como “modelo a seguir”. Este cambio le permite a la región buscar sus propias recetas y mecanismos de desarrollo como la creación del Consejo Suramericano de Desarrollo Social en Unasur, pero al tiempo la región se ve fragmentada tanto a nivel político como económico y social. Es cierto que la identidad de la región, marginada y subordinada, ha quedado atrás gracias al aumento de las capacidades materiales, a un mejor posicionamiento global y a un mayor protagonismo en foros internacionales. Aun así resulta peligroso cortar la cooperación para el desarrollo en países como Brasil, en donde continúan existiendo cifras absurdas para un país que se empieza a identificar como “donante emergente”, como el hecho de tener más de 3 millones de personas

que no saben leer ni escribir¹⁴. En general, la región continúa presentando altos índices de desigualdad, inestabilidad institucional, corrupción, violencia, desplazamiento forzado, entre otros problemas, que hacen necesaria la continuación de la cooperación para el desarrollo. Este es el llamado del Parlamento europeo y la sociedad civil, especialmente desde las ONG, quienes abogan porque la UE no finalice o reduzca la cooperación para el desarrollo en estos países, máxime cuando el principal objetivo ha sido la consecución de los ODM y estos no han sido alcanzados en varios países.

Es evidente que entre AL-UE existe un reequilibrio de las relaciones —sin que las asimetrías hayan desaparecido del todo—, el cual, en términos de la cooperación para el desarrollo, puede permitir un diálogo más horizontal y menos paternalista. Aunque Suramérica no es un interlocutor directo de la UE, es de esperarse que nuevas instancias subregionales, como Unasur, siendo el nuevo referente suramericano, con una agenda principalmente política y donde por ahora los Estados han logrado crear consensos en temas de alta política, como la seguridad, logren articular de mejor manera las posiciones e intereses en este ámbito. Dado que en esta región no existe una “talla única” para la cooperación para el desarrollo, por medio de este esquema regional se alcanzarían mejores resultados, así como una mayor articulación y participación de los actores involucrados. En este sentido, es claro que para la UE la formas de cooperación sur-sur no representan una amenaza sino todo lo contrario: una oportunidad para crear nexos de cooperación triangular, aprovechando la experiencia y reconocimiento de la UE.

Como conclusión final de este capítulo, y antes de dar paso a las recomendaciones, me permito hacer una pequeña reflexión para Colombia y la política de cooperación para el desarrollo. Aunque existen varias razones ya esbozadas por las cuales se pueden respirar aires optimistas en materia económica en el país, al punto de buscar obsesivamente la entrada a los países de la OECD, existen varios conflictos sociales que no han sido superados, pese a la idea errónea que el Presidente Santos quiere exportar del país. Problemas como el monopolio de la tierra, la población desplazada que no ha logrado ser integrada a la sociedad, las deficiencias en los sistemas de justicia, la creación de políticas de gasto social concentradas en las clases privilegiadas, las continuas violaciones de derechos humanos, los altos niveles de desnutrición en niños y adultos mayores, los niveles de desigualdad similares a los de Angola

¹⁴ Véase Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/espanhol>

y Haití, demuestran que Colombia aún no es un país preparado para generar su propio desarrollo. Es así como, para Colombia, la cooperación para el desarrollo continúa siendo significativa y necesaria, y es de esperarse que el gobierno nacional preste una mayor atención a las pérdidas a las que podría conducir una reducción de los fondos europeos de la AOD.

Recomendaciones

1. Teniendo en cuenta la existencia de varios problemas de desarrollo de los países suramericanos, aún sin resolver, es recomendable continuar con la AOD en esta región, planteando un nuevo enfoque, más allá de los ODM, que pueda responder a las nuevas necesidades y realidades suramericanas.
En este sentido, la Comisión Europea debería no solo dirigir la cooperación para el desarrollo según el índice de renta de los países suramericanos sino determinando otros factores, como el coeficiente GINI, que mide la desigualdad. En este sentido vale la pena tener en cuenta el llamado de las ONG de promover un enfoque multidimensional de desarrollo, que incluya políticas de promoción social y participación de la ciudadanía.
2. Es recomendable activar la participación de la sociedad civil, tanto a nivel europeo como en Suramérica, ya que los procesos de gobernanza global necesitan ser democráticos. Aunque ya existen canales de comunicación y actuación de estos actores, se espera un papel más activo en la fase de formulación de la política de cooperación para el desarrollo, teniendo en cuenta que estos tienen mayor experiencia en terreno y conocen de primera mano las necesidades y prioridades de desarrollo.
3. Se insta a los países suramericanos a reconocer el papel de las regiones para la gobernanza de la globalización; en este sentido, es deseable fortalecer a Unasur como el nuevo referente del sur, y convertirlo en un esquema de gobernanza multinivel, también para el tema de la cooperación para el desarrollo. El fortalecimiento de este bloque en el tema de la cooperación para el desarrollo permite a los Estados ganar mayor capacidad de acción, en tanto Unasur representaría una posición común y fuerte frente a las asambleas internacionales de cooperación para el desarrollo.

En este sentido, pese a que los mecanismos de integración en la región —CAN, Mercosur, ALBA y Unasur— persiguen fines diferentes en los modelos de desarrollo, es recomendable que se establezca una complementariedad entre los esquemas.

4. La UE deberá aprovechar las acciones de cooperación sur-sur que están emanando desde la región así como la existencia de nuevos países de renta media alta, para formular proyectos de cooperación triangular. La cercanía de identidades entre los países suramericanos y la UE contribuiría a facilitar dichos acuerdos, beneficiando no solo a la UE y su papel de actor civil, sino convirtiendo a los países en desarrollo en protagonistas de estos procesos.
5. Fomentar la participación de las delegaciones europeas en los países receptores, en la formulación ejecución y evaluación de posproyectos de desarrollo. Se requiere, por tanto, limitar la centralización de Bruselas para el alcance de un mayor sistema de gobernanza multinivel.

Referencias bibliográficas

- Aldecoa, F. (2010). UE-ALC Socios para un nuevo modelo de gobernanza global. En *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp. 67-75). Madrid: FIIAPP.
- Castro, L. (2013). Participar para revalorizar las relaciones eurolatinoamericanas: una mirada desde la sociedad civil. En M. Cienfuegos (Ed.), *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur* (pp. 405-422). Barcelona: Cidob.
- Celare. (2012). Cooperación al desarrollo UE-ALC. *Revista EuroLat*, 85 (18).
- Couffignal, G. (2010). Les relations Union Européenne-Amérique Latine: simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne en Amérique Latine. En *Une Amérique latine toujours plus diverse* (pp. 99-112). Paris: La Documentation Française.
- Dasque, J. M. (2011). *Les relations entre l'UE et l'Amérique Latine*. Manuscrito no publicado.
- Del Arenal, C. (2010). La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con la UE. En *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (pp. 49-65). Madrid: FIIAPP.
- De Sousa, S. (2008). Brasil como nuevo actor del desarrollo internacional, la cooperación sur-sur y la iniciativa IBSA. *Fride*, 85-95.
- Di Filippo, A. (2008). Viabilidad y perspectivas de futuro de un Acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur. En D. Osterlof (Ed.), *La Unión Europea y América Latina: una integración esperanzadora pero esquiva* (pp. 11-21). San José C.R: Flacso.
- Flemes, D y Radseck, M. (2012). Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur. *Papel Político*, 17, 203-238.
- Foqué, R. y Steenbergen, J. (2005). Regionalism: A constitutional Framework for global Challenges? En J. Farrell y B. Hettne (Eds.), *Global politics of regionalism* (pp. 54-69). Londres: Pluto Press.
- Freres, C. (2000). The European Union as global civil power: Development cooperation in EU-Latin American relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42 (2), 63-86.
- Grabendorff, W. (2000). El potencial y los desafíos de la nueva integración en América Latina y su relación con la Unión Europea. *Boletín del círculo de empresarios*, 65, 95-130.

- Grabendorff, W. (2012). ¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente? *Revista Nueva Sociedad*, 239. Recuperado de <http://www.nuso.org>
- Gratius, S. (2012). El ascenso de América Latina. En *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa neoeconómica*. Madrid: Fride.
- Gratius, S. (2013). La necesidad de un nuevo paradigma. *Fride Working Paper*.
- Gratius, S. y Sanahuja, A. (mayo-junio 2010). Entre el olvido y la renovación: La UE y América Latina. En A. Martiningui y R. Youngs (Eds.), *Estudios de política exterior*, 35. Recuperado de www.fride.org/download/SG_PoliticaExterior_Esp_Mayo-Junio2010.pdf
- Hernández, G., Tovar, C. y Sandell, T. (2013). *Nuevas estrategias de cooperación al Desarrollo de la Unión Europea en América Latina: la facilidad de inversión LAIF*. Bruselas: Cifca, Grupo Sur, Oxfam, Alop, Aprovech y Eurodad.
- Herrero, S. y Rouquayrol, L. (2007). *Guía sobre la cooperación Unión Europea-América Latina*. Francia: EuropeAid.
- Hettne, S. (2005). Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism European. *Foreign Affairs Review*, 10, 550-552.
- Hooge, L. y Marks, G. (2004). Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel. En F. Morata, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 51-86). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Julio, M. (2009). La cooperación de la Unión Europea con la Comunidad Andina. Contexto, evolución y perspectivas de cambio. En *Cooperación euroandina y sur-sur en América Latina*. Cartagena: Universidad de San Buenaventura.
- Kanner, A. (2007). Governance in South America integration: insights and encouragement from the European Union. *Jean Monnet/Robert Schuman Papers*, 5. Recuperado de http://www6.miami.edu/eucenter/Kanner_SoAmerIntegr_long07_edi.pdf
- Kitt, F. (2010). *EU-AID Architecture: Recente trends and policy directions*. EE.UU.: Banco Mundial.
- Malamud, C. (2008). Los actores extraregionales en AL y las relaciones con la Unión Europea. *Análisis del Real Instituto ARI*, 8.
- Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En F. Morata (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 19-50). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morazán, P. y Sanahuja, J. (2011). *Una nueva política para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina*. Bruselas: Dirección General de Política Exterior.

- Oficina de coordinación y orientación del programa URB-AL III. OCO. (s.f). *Informe final: Alcances y aprendizajes del Programa URB-AL III*. Bogotá: Oficina de coordinación y orientación del programa URB-AL III.
- Rosamond, B. (2008). Rethinking classical integration theory. En A. Cooper, C. Hughes y P. de Lombaerde (Eds.), *Regionalisation and global governance. The taming of globalisation?* (pp. 80-95). New York: Routledge.
- Sanahuja, J. (2008a). *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Fundación Carolina. Recuperado de <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/.../CC12.pdf>
- Sanahuja, J. (2008b). *The effectiveness of European Union development cooperation with Latin America: assessment and perspectives. European Union Strategy document*. Bruselas: Departamento de Relaciones Exteriores.
- Sanahuja, J. (2012). *América Latina en la cambiante política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: Flacso.
- Sanahuja, J. (2013). *Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- Sanahuja, J. y Verdes-Montenegro, F. (2002). Mecanismos de cooperación Europa-América Latina. *Foreign Affairs*. Recuperado de http://www.falternativas.org/.../0df0_08-09-05_Foreign%2520Affairs-esp.pdf
- Sanahuja, J. y Verdes-Montenegro, F. (2012). La política de desarrollo de la Unión Europea y la división de trabajo: implicaciones para la cooperación descentralizada. En I. Martínez y J. Sanahuja (Coords.), *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española* (pp. 35-61). Madrid: Ceipaz.
- Schünemann, J. (2006). *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación socialconstructivista*. Working Paper. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Spitta, A. (2010). *Mid term evaluation mission: ALFA III*. Freiburg: Particip GmbH.
- Tassara, C. (2012). Filosofía y organización de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea. Una mirada al programa euro-latinoamericano. En F. Kock (Ed.), *Desarrollo e integración: reflexiones sobre Colombia y la Unión Europea* (pp. 160-196). Barranquilla: Universidad del Norte.
- Thakur, R. y Van Langenhove, L. (2008). Enhancing global governance through regional integration. En A. Cooper, C. Hughes y P. de Lombaerde (Eds.), *Regionalisation and global governance. The taming of globalisation?* (pp. 17-42). New York: Routledge.

- Weisstaub, L. (2008). Las nociones de cooperación y la articulación de los actores en los diálogos Unión Europea-América Latina. *Revista Análisis Político*, 21 (64), 57-66.
- Wendt, A. (1992). Anarchy if what states make of it. The social construction of social politics. *International Organization*, 46 (2), 391-425.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, F. (2009). *El mundo después de USA*. Madrid: Espasa.

Fuentes oficiales

- Cepal. (2013). *Panorama Social de América Latina*. Recuperado de http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/dds/agrupadores_xml/aes31.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl
- Comisión Europea. (2007a). *Estrategia regional para Mercosur 2007-2013*. Recuperado de http://www.eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf
- Comisión Europea. (2007b). *América Latina. Documento Programación Regional 2007-2013*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf
- Declaración de la Cumbre de Guadalajara. (2004).
- Declaración de la Cumbre de Lima. (2008).
- Declaración de la Cumbre de Viena. (2006).
- Europe-AID. (2010). *Socios para el Desarrollo. Guía sobre la cooperación al desarrollo Unión Europea-América Latina*. Bruselas: Comisión Europea.
- Parlamento Europeo. (2006). *Estrategia hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la UE y AL*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Programa para la Cohesión Social en América Latina. (s.f). *Cohesión social*. Recuperado de <http://www.eurosocial-ii.eu/eurosocial/que-hacemos/cohesion-social>
- Unión Europea. (2005). *Consenso europeo sobre desarrollo*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Unión Europea. (2007). *Tratado de Lisboa*.