

Serie Estudios Internacionales

8



Centro Andino de
Estudios Internacionales
**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**



**CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL**

La asociación entre bloques regionales es un tema que puede ser abordado desde diferentes perspectivas tanto geográficas como temáticas. Esta obra ofrece al lector un conjunto de análisis sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Desde la perspectiva de nuestra región, diversos especialistas abordan aspectos relacionados con el diálogo político, la cooperación y el comercio. En general, los procesos de integración regional y los procesos regionales son estudiados desde un punto de vista económico, por lo que en esta publicación se ofrece una visión con mayor alcance conceptual relativa a aspectos políticos, funcionales y normativos, que en muchos casos son desconocidos.

A pesar de las nuevas orientaciones que se dan en América Latina, como la Alianza del Pacífico o el ALBA, estructuras con principios, objetivos y funcionalidades diferentes, la Unión Europea no debe dejar de tomarse en cuenta como un proceso regional de alcance amplio, que en nuestro caso estaría más acorde con los avances políticos de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la convergencia en materia comercial entre la CAN y el MERCOSUR.

Los autores de los estudios, de diversas nacionalidades, son: Félix Peña, Andrea Parra, Juan Pablo Prado Lallande, Santiago García Álvarez, Edwin Vásquez de la Bandera, Jaime Pinto Kaliski y Michel Leví Coral, quien es también editor de la obra.



DG Educación y Cultura

Programa de acción en el ámbito
del aprendizaje permanente

Agencia Ejecutiva para Educación, Audiovisual y Cultura
Unidad de Aprendizaje Permanente: Erasmus, Jean Monnet



9789978847060

Michel Leví Coral, *editor*

La Unión Europea y América Latina

*Relaciones entre bloques regionales
e integración regional*



*Centro Andino de Estudios Internacionales
UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL*

**Centro
Andino
Estudios
Internacionales**
Módulo de Estudios Europeos
Jean Monnet



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec



DG Educación y Cultura
Programa de acción en el ámbito
del aprendizaje permanente

Comisión Europea
Agencia Ejecutiva para Educación, Audiovisual y Cultura
Unidad de Aprendizaje Permanente: Erasmus, Jean Monnet
Avenue du Bourget 1 • Apartado postal: BE-1140 • Bruselas, Bélgica
Teléfonos: (32 2) 299 4915 • Fax: (32 2) 292 1326
<http://eacea.ec.europa.eu> • eacea-info@ec.europa.eu

El presente libro forma parte de un proyecto que ha sido financiado con el apoyo de la Comisión Europea. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de cada autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

Michel Leví Coral
editor

La Unión Europea y América Latina

**Relaciones entre bloques regionales
e integración regional**



**CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL**

Quito, 2014

Contenido

PRESENTACIÓN	9
ESTUDIO INTRODUCTORIO:	
Las metodologías de la integración regional y la nueva realidad global: el caso latinoamericano	
FÉLIX PEÑA	11
A modo de introducción	11
La necesidad de repensar los métodos de la integración regional	12
Un contexto internacional en profunda transformación	14
Condiciones necesarias para la participación activa de un país en la nueva realidad internacional	17
Gobernabilidad de un espacio regional y la lógica de integración	21
¿Hacia una nueva etapa de la integración latinoamericana?	25
Referencias bibliográficas	26
1. LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA EN CONTEXTO	
La Unión Europea: un actor de la integración regional de América Latina	
ANDREA PARRA.....	31

Primera edición:

ISBN Corporación Editora Nacional: 978-9978-84-706-0

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: 978-9978-19-550-5

Derechos de autor: 043039 • Depósito legal: 005032

Impreso en Ecuador, febrero de 2014

© *Corporación Editora Nacional*, Roca E9-59 y Tamayo
apartado postal: 17-12-886, Quito, Ecuador
telfs.: (593 2) 255 4658, 255 4558, 256 6340, fax: ext. 12
www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Toledo N22-80
telfs.: (593 2) 322 8085, 299 3600, fax: (593 2) 322 8426
apartado postal: 17-12-569, Quito, Ecuador
www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

Supervisión editorial y diagramación: Grace Sigüenza H. • Diseño de cubierta:
Raúl Yépez • Impresión: Editorial Ecuador, Santiago Oe2-131 y Versalles, Quito.

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

Introducción	31
La estrategia de apoyo a la integración regional en el mundo y en América Latina. Discursos y construcción	33
De la cooperación política europea para la profundización de la integración regional de América Latina y del interregionalismo puro	34
Las acciones económicas y comerciales o de interregionalismo híbrido	39
Conclusiones	44
Referencias bibliográficas	46
Relaciones entre bloques de integración regional: aspectos jurídicos de los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y América del Sur	
MICHEL LEVI CORAL	49
Introducción	49
La asociación, creación de la Unión Europea	50
Los acuerdos de asociación: instrumento legal de la política exterior de la UE con objetivos de cooperación y comercio	53
Las instituciones y su rol en los acuerdos de asociación bajo la normativa de la UE	56
Modos de negociación de los acuerdos de asociación, desde la perspectiva de las competencias en la Unión Europea	61
Los pilares de los acuerdos de asociación frente a las competencias en el caso de la Unión Europea	66
Los acuerdos de asociación de la Unión Europea y los procesos de integración regional en América del Sur	74
Conclusión	82
Referencias bibliográficas	86

La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina	89
JUAN PABLO PRADO LALLANDE	
Introducción	89
La política europea de cooperación internacional para el desarrollo. Aspectos clave y condicionantes	91
La cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva de la asistencia oficial para el desarrollo de la UE provista a América Latina y el Caribe	97
El marco financiero multianual 2014-2020 de la Comisión Europea: nuevas disposiciones sobre la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe	107
Consideraciones finales	115
Referencias bibliográficas	118
2. LA UNIÓN EUROPEA Y LOS PROCESOS REGIONALES EN AMÉRICA DEL SUR	
Negociaciones comerciales entre Ecuador y la Unión Europea: una evaluación crítica	
SANTIAGO GARCÍA ÁLVAREZ Y EDWIN VÁSQUEZ DE LA BANDERA	
Introducción	123
El fracaso de las negociaciones birregionales	124
El acuerdo multipartes: ¿es posible extenderlo a nivel regional?	127
La posición de las partes. Grados de flexibilidad ecuatoriana y europea	130
Algunas conclusiones finales	134
Referencias bibliográficas	135

La Alianza del Pacífico como síntoma de la necesidad de una reformulación del proyecto sudamericano brasileño hacia una Sudamérica hemisférica	
JAIME PINTO KALISKI	137
El Arco del Pacífico	138
La Alianza del Pacífico	139
La reacción de Brasil ante la creciente influencia mexicana y la necesaria revisión de su proyecto regional	142
Una Sudamérica hemisférica y su posible relación con la Unión Europea	149
Referencias bibliográficas	151
Lista de acrónimos	153
Los autores	155

Presentación

La Unión Europea y América Latina: estado de las relaciones entre bloques regionales

La VII Cumbre entre la Unión Europea y América Latina (Santiago de Chile, 2013) resulta un hito para efectuar un balance sobre el estado actual y las perspectivas de las relaciones entre bloques regionales, pues estos presentaron durante los últimos diez años, avances importantes en su definición, pero no consolidaron la asociación en el contexto establecido por la Unión Europea.

Hubo interés en la relación por parte de América Latina, sin embargo los mecanismos establecidos por la Unión Europea (UE) para concretar la asociación, solo obtuvieron resultados en la negociación con el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), con quienes se concretó un acuerdo de asociación de cuarta generación, que constituye el primer caso de acuerdo entre bloques regionales.

Si bien a nivel de la Comunidad Andina (CAN) se sellaron acuerdos de libre comercio con Colombia y Perú, y probablemente se negocien acuerdos de comercio con Ecuador y Bolivia, el esquema de asociación que incluye cooperación y diálogo político no se dará en la forma de un acuerdo de cuarta generación con los andinos, sino en una suma de acuerdos específicos de comercio.

En el caso del MERCOSUR, el interés en la negociación del acuerdo de asociación lo han puesto en riesgo los mismos europeos, por los temores existentes en torno a la apertura de las negociaciones de comercio en temas agrícolas, que algunos Estados miembros señalan que serían fulminantes con la agricultura en el continente europeo, sin embargo la Comisión Europea mantiene su posición de continuar con la negociación.

- Peña, Félix, *Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una Zona de Asociación Global*, Barcelona, CIDOB/Parlamento Europeo, 2009.
- Rouquayrol Guillemette, Leda, y S. Herrero Villa, *Guide to cooperation between the European Union and Latin America*, París, Association CEFICALE, 2005.
- Sanahuja, José Antonio, "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración en América Latina", en Christian Freres, Sussane Gratius, Tomas Mallo, Ana Pellicer and Jose Antonio Sanahuja, eds., *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, working paper No. 15, Madrid, Fundación Carolina, 2007.
- "La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR)", en *Cuadernos de Estrategia, Venezuela y la revolución bolivariana*, No. 139, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, 2008.
- Torrent, Ramón, *Las relaciones Unión Europea-América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado*, Brugge, UNU-CRIS Occasional Papers 0-2005/10, 2005.
- "Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR real", en Julio Berlinski, coord., *15 años de MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Montevideo, Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR, 2006.
- Unión Europea, "Decisión 94/1/CE, CECA", en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 3 de enero de 1994, L 1.
- "Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea", en *Diario Oficial de la Unión Europea*, Luxemburgo, 29 de diciembre de 2006, C 321 E/1.
- "Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea", en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, C 83/01.
- Weisstaub, Lara, *Principios del Diálogo Político. Cooperación para el desarrollo América Latina-Unión Europea*, Cartagena de Indias, Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo, 2006.

La política de cooperación internacional para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina

JUAN PABLO PRADO LALLANDE

Introducción

La Unión Europea (UE), aun considerando la crisis económica por la que atraviesa en la actualidad, constituye el ejercicio de integración y cooperación intrarregional más ambicioso y exitoso a escala global. Ello se debe, en buena medida, a su capacidad para establecer ejercicios de gobernanza mediante instituciones supranacionales que tienen como propósito esencial generar, consolidar, ampliar y profundizar los beneficios generados por ambos procesos, mediante el fomento de la equidad en diversos ámbitos entre sus países miembros y ciudadanos.

En este sentido, la actual UE y sus facetas predecesoras, más allá de sus propósitos prioritarios a favor de generación de beneficios tangibles para sus participantes, a partir del Tratado de Maastricht que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, ha dispuesto que realizará de manera formal, sistematizada e institucional una política de cooperación internacional para el desarrollo, con el fin de propiciar espacios y mecanismos de colaboración a favor de terceros países. El sustento esencial de tal ejercicio descansa en dos elementos centrales: en primer lugar, en la utilización de la cooperación comunitaria como un instrumento dependiente y supeditado a los lineamientos, directrices y prioridades de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la UE. En segundo lugar, en efecto, como un ejercicio solidario que pretende contribuir a la atención de las necesidades de varios países en desarrollo, a favor de un entorno nacional, regional y global de menor inequidad y, por ende, más estable y seguro.

El versátil papel de la UE en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) ha sido de tal envergadura que en varias

oportunidades se le ha conferido el adjetivo de “potencia civil”,¹ dado que, por ejemplo, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que emana de sus países miembros (70.150 millones de dólares), corresponden al 54% de estos flujos totales a escala global, cuyos montos totales globales en el año 2010 ascendieron a US \$ 128.728 millones (precios corrientes). A este respecto, no sobra recordar que la Comisión Europea (CE), por sí misma, al otorgar US \$ 13.546 millones en calidad de AOD en 2010, constituyó en ese año el tercer donante global de dichos recursos (netos), solo por debajo de Estados Unidos y el Reino Unido (OECD, 2011).

Por otro lado, América Latina y el Caribe (ALC), al no ser una región prioritaria para la UE desde la perspectiva de la PESC y por otras razones que se mencionan en este escrito, con base en lo dispuesto por la CE en el marco financiero multianual 2014-2020, a partir de 2014 verá caer la AOD comunitaria, lo cual disminuirá desde esta perspectiva la presencia de la UE en esta región, en detrimento de la “relación estratégica” birregional establecida en la Cumbre de Río de Janeiro en 1999.

En este contexto, cabe preguntar cuáles son las directrices más representativas de la política de CID de la UE hacia ALC, cuáles son los flujos de ayuda comunitaria a esta región, y de qué manera las transformaciones del sistema mundial de CID y la crisis económica en la UE afectarán a su cooperación con Latinoamérica y el Caribe.

Este capítulo, a la luz de tales cuestionamientos, tiene el objetivo de analizar los fundamentos, características actuales y perspectivas de la CID proveniente de la CE² hacia ALC, haciendo énfasis en las causas y previsibles efectos de las más recientes disposiciones de la CE de diciembre de 2011 con respecto a su ayuda conferida a varios países latinoamericanos, las cuales se resumen en su disminución a partir de 2014.

1. Ver, entre otros, Christian Freres y José Antonio Sanahuja, “Hacia una nueva estrategia de las relaciones Unión Europea-América Latina”, en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, 2006, p. 42; y Tommaso Padoa Schioppa, *Europe, a Civil Power*, Londres, The Federal Trust, 2007.
2. Es decir, en este estudio se hará referencia de manera preferencial a la cooperación que emana de la CE, mediante presupuestos comunitarios de la UE, y no a las diversas “cooperaciones” que de carácter bilateral las agencias de los países miembros otorgan a sus respectivos receptores.

Para atender tal propósito, y luego de esta introducción, la primera sección de este capítulo analiza las características generales de la política comunitaria de CID, destacando su germen, objetivos declarados y determinantes que condicionan a su política de cooperación internacional y a su respectiva dotación de AOD. Posteriormente, se estudia la dinámica actual de la AOD hacia ALC, en términos de sus montos totales, la comparación de estos respecto a otras regiones del planeta, así como sus principales donantes y receptores, tomando como eje referencial (aunque no de forma exclusiva) a la ayuda comunitaria. Con base en lo anterior, la tercera sección del escrito se dedica al análisis del contenido, significado y eventuales repercusiones en ALC que emanan del Marco Financiero Multianual 2014-2020 de la CE, en el que se señala que once países de esta región dejarán de recibir AOD comunitaria mediante el “Instrumento de Cooperación al Desarrollo”. Como principal conclusión se argumenta que la política comunitaria de CID, al consistir en un mecanismo supeditado a la PESC, en el marco de un contexto adverso de crisis económica y política en la UE, y como efecto de las transformaciones en el sistema global de CID, las instituciones europeas reorientarán su política exterior y por ende la cooperación internacional de manera preferencial a regiones prioritarias para esta. Ante ello, ALC, en contraste con la tendencia registrada al menos hasta 2010, verá caer de manera abrupta la ayuda proveniente de este donante. Tal circunstancia modificará a este importante ámbito de las relaciones birregionales que se generan al amparo de la “relación estratégica”, que la UE y ALC mantienen desde 1999.

La política europea de cooperación internacional para el desarrollo. Aspectos clave y condicionantes

El proceso de integración europea a través de sus instituciones permanentes, a partir de 1957 con el Tratado de Roma, mediante el cual se establece la Comunidad Económica Europea (CEE), ha involucrado a la cooperación comunitaria hacia terceros países. En aquel tratado la cooperación estuvo incluida en las disposiciones sobre la Asociación de Países y Territorios de Ultramar (colonias y antiguas colonias francesas, belgas y de los Países Bajos), y desde 1963, en la capacidad de celebrar acuerdos de asociación (art. 238).

En 1963, al momento en que la mayoría de los receptores de ayuda europea eran independientes, se firmó la I Convención de Yaundé (1963), mediante la cual la Comunidad se comprometía a otorgar a sus contrapartes preferencias comerciales y asistencia financiera y técnica mediante el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), ofrecimiento que se amplió en 1969 mediante el Acuerdo de Yaundé II.

Ante el ingreso del Reino Unido e Irlanda a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1973, el referido régimen de asociación se extendería hacia la *Commonwealth*, lo cual se consagró mediante la I Convención de Lomé de 1975, que aglutinó a 46 países beneficiarios, conformados mediante el denominado Grupo Asia, Caribe-Pacífico (ACP). Tras cuatro ampliaciones del Acuerdo de Lomé, en el año 2000 se firma el Acuerdo de Cotonou (vigente a la actualidad), considerando el esquema más avanzado de CID Norte-Sur a escala global entre los 27 miembros de la UE más los 77 países ACP participantes.

Por su parte, en 1976 se aprueba el primer Programa de Cooperación no ACP con países "no asociados" de Asia y ALC. Mientras tanto, con la incorporación de Portugal y España a la CEE en 1986, la cooperación europea se amplía y refuerza a favor de ALC, también debido al conflicto centroamericano de aquella época, ya que la CEE deseaba ostentar un papel de mayor protagonismo en el entorno internacional, con base en su Acta Única Europea y a su cooperación política europea (antecesora de la PESC).

Ahora bien, ante el advenimiento de un nuevo contexto internacional como consecuencia de la caída del comunismo y la subsiguiente reconfiguración geopolítica en Europa, las relaciones exteriores de la CEE se modificarían sustancialmente. De ahí que la cooperación de la Comunidad transformaría su jerarquía y orientación: a partir de la década de los noventa, sin dejar de colaborar con los países ACP, apoyaría con especial fuerza a los países de Europa oriental, en el marco de su estrategia de preadhesión, ayudando también a su "segunda frontera" (Comunidad de Estados Independientes),³ así como al sur y este mediterráneos. De esta forma, comenzó a ser más evidente que la cooperación comunitaria estaría de manera cada vez más vinculada a las direc-

3. En el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (EC) No. 1638/2006, destinado a suministrar ayuda a los vecinos del sur y el este de la UE.

trices de su incipiente política exterior, en donde los criterios políticos, geoestratégicos y de seguridad obtendrían una cada vez más influyente ponderación en cuanto a la definición de criterios para ofrecer este tipo de colaboración hacia países no miembros.

En este contexto, el Tratado de la Unión Europea (TUE) de Maastricht, que entró en vigor en 1993, estableció de manera oficial, y por vez primera, a la política europea de CID, lo cual denota el interés por parte de los arquitectos de la Unión y de su PESC de fortalecer a la primera como mecanismo supeditado y a favor de la segunda.

El TUE indica que la política de CID comunitaria será "complementaria de las llevadas por los países miembros", que tiene como objetivos:

- El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos.
- La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo⁴ en la economía mundial.
- La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.
- Promover la democracia, los derechos humanos, el estado de derecho y las libertades fundamentales (130 U.2).

De igual manera, como obligaciones adicionales, la UE se compromete a practicar la coherencia, coordinación y complementariedad entre los demás donantes de la UE y la propia Comisión, así como con respecto a las otras políticas y acciones de incidencia exterior de la Unión (tales como la política agrícola común, la política comercial, disposiciones migratorias, ambientales, etc.)

Sin embargo, una de las características más representativas de la política de CID comunitaria es la jerarquización de su orientación geográfica, la cual depende del respaldo político y, por ende, financiero concedido a sus instrumentos operativos, lo cual a su vez es producto de la prioridad que la región o el país receptor ostente con respecto a los lineamientos de la PESC. Todo ello producto de la correlación de intereses, capacidades y negociaciones entre el Consejo (instancia intergubernamental), la Comisión (instancia comunitaria) y del Parlamento, de cuya interacción emana el perfil fáctico de la política de CID de la UE.

4. Nótese que, al menos en el TUE, no se señalan prioridades o jerarquías regionales o de los países beneficiarios de esta cooperación.

De ahí que “aunque la UE proclama su aspiración a ser un actor global, en ciertos ámbitos, como la CID, demuestra su preferencias hacia ciertas regiones por determinados motivos como el vínculo poscolonial, la vecindad o las cuestiones de seguridad”,⁵ en donde los países ACP, la frontera europea oriental, así como el sur y este mediterráneos constituyen, como no podría ser de otra manera, los receptores preferenciales de la Unión. En este sentido, y como se verá en la siguiente sección de este capítulo, es evidente que los países de ALC no forman parte del entorno preferencial de la cooperación comunitaria.

Adicionalmente, es menester señalar que, además de los factores arriba referidos, la actual política europea de CID es resultado también de un proceso histórico de mezcla de apoyos comerciales y de ayuda al desarrollo que han evolucionado a través del tiempo y que han dependido también, al menos, de los siguientes factores:

Objetivos y prioridades en el marco de la PESC

Dado que como se ha dicho la política europea de CID no es autónoma ni 100% neutral, sino que por el contrario es un instrumento a favor de la PESC, las directrices y orientaciones geográficas y sectoriales de la primera responden y corresponden a los lineamientos de la segunda. Tal premisa ocasiona que, dado que la PESC constituye un mecanismo eminentemente político a favor de los intereses de la Unión, mediante estrategias y acciones de incidencia extraterritorial, la política de cooperación, al fin y al cabo (aunque no de forma exclusiva),⁶ es también un instrumento político en pro de los intereses de la Unión, en función de sus objetivos en el ámbito de la PESC, así como para favorecer a

5. José Ángel Sotillo, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC, 2006, p. 135.

6. La CID puede ser considerada como un “híbrido”, que emana de la mezcla de fundamentos políticos y solidarios, cuya tendencia entre unos y otros depende del actor que la practique en un contexto definido. Un estudio teórico sobre este asunto se encuentra en: Juan Pablo Prado Lallande, “La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales”, en Simone Lucatello y Markus Gottsbacher, coords., *Reflexiones sobre ética y cooperación internacional para el desarrollo*, México, Instituto Mora, 2008, en [www.cooperacioninternacional.mx].

terceros países, aunque priorizados por esta, dependiendo del perfil de sus relaciones con Bruselas.

Proceso de integración de la Unión

A medida de que la Unión profundiza su proceso de integración, su PESC y subsiguiente política de cooperación se cohesionan en mayor medida, a efecto de atender los intereses y aspiraciones de la propia UE y de países socios, respectivamente. De igual manera, conforme los nuevos adherentes a la UE consiguen mejores índices de crecimiento, estos se encuentran en mejor capacidad de fortalecer a la política comunitaria de cooperación, reforzando la visión exterior de la UE como un actor global líder en el ámbito de la CID. En sentido contrario, cuando la integración se debilita o desacelera, la política comunitaria de CID es afectada, ya sea reduciéndose o reorientando su focalización regional, temática y financiera hacia países y regiones prioritarios para la Unión.

Proceso de ampliación de la Unión Europea

Conforme la UE se amplía, la cooperación de la Unión se orienta de manera preferencial a apoyar a los venideros países candidatos, así como a las subsiguientes nuevas fronteras que emana del renovado mapa político de la UE. A la par, tal proceso ocasiona que los países no candidatos no sean provistos con el mismo dinamismo del apoyo conferido por la UE a los países que sí lo son, generándoles en varios casos condiciones desventajosas.⁷

Niveles de desarrollo de los países receptores

La UE, sensible a las necesidades de los países en desarrollo, pretende, en la medida de sus capacidades y de otras determinantes (véanse las anteriores y posteriores), atender las necesidades más latentes de

7. Por ejemplo, cuando España fue aceptada en las Comunidades Europeas en 1986, Marruecos perdió la posibilidad de continuar exportando sus productos agropecuarios tanto a la misma España como al resto de países miembros, dado que sería el país ibérico el encargado de satisfacer esta necesidad de sus países socios, desplazando por tanto a Marruecos.

aquellos países con necesidades de ayuda externa, que cuenten con capacidades para utilizar los apoyos de manera eficaz.⁸

Contexto internacional en determinada coyuntura histórica

El *momentum* histórico también determina el respaldo político y financiero que la UE le otorga a su cooperación en un período determinado. Así, la CID en momentos de crecimiento económico tiende a ser más robusta, y por ende más generosa, mientras que en un contexto adverso o convulso –como el presente– al contar con menos recursos, las autoridades comunitarias acuden a la selectividad de la ayuda, con el fin de orientar su cooperación de manera preferencial hacia aquellas regiones y países prioritarios respecto a la PESC y a favor de las prioridades y directrices que en materia de desarrollo son consensuadas en organismos multilaterales globales (ONU-OCDE) y mecanismos de gobernanza global (G-7, G-20).

Acervo comunitario en materia de cooperación internacional para el desarrollo

Como se ha señalado, prácticamente desde el inicio mismo del proceso integrador de la hoy UE, sus diversas instituciones permanentes, dependiendo de sus respectivas atribuciones, han elaborado una serie de lineamientos, directrices, disposiciones y demás reglamentos y ordenamientos con base en las cuales la política europea de CID es instrumentada. Para el caso latinoamericano, el Reglamento (CE) No. 443/92 de 1992 sobre asistencia financiera y técnica y la cooperación económica con los países en desarrollo de Asia y América Latina, la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Unión Europea-América Latina: Actualidad y perspectivas del fortalecimiento

8. Aquí intervienen preceptos relacionados con la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, mediante parámetros no siempre claros, sino en realidad complejos y en varios casos de doble rasero, que no siempre honran este tipo de disposiciones. A este respecto, véase Juan Pablo Prado Lallande, *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento a la democracia y los derechos humanos*, México, IPGH, 2009.

to de la Asociación 1996-2000” (COM (95) 495), la comunicación de la Comisión para una Asociación más Consolidada con Latinoamérica y el Caribe (COM (2005) 635 final), el programa regional 2007-2013 (EY2007/1417), entre otros, han constituido y constituyen en la actualidad los principales referentes a este respecto.

Evolución del sistema de cooperación internacional para el desarrollo

En el marco de la denominada nueva arquitectura de la CID, una amplia gama de actores multilaterales y bilaterales de la cooperación han unido esfuerzos en pro del establecimiento de propósitos comunes, así como de novedosas estrategias para incentivar la eficacia de las acciones de esta naturaleza, con miras a incidir de manera más determinante en el desarrollo de los países y personas más vulnerables. En este sentido, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) y la agenda de eficacia de la ayuda conforman los referentes más relevantes a este respecto, en los cuales, de hecho, la UE es reconocida como una impulsora fundamental.

Es así como de la conjunción de los factores arriba señalados emana el perfil de la CID comunitaria hacia terceras regiones y países, de cuyas principales tendencias, características y disposiciones se hará referencia en el siguiente apartado.

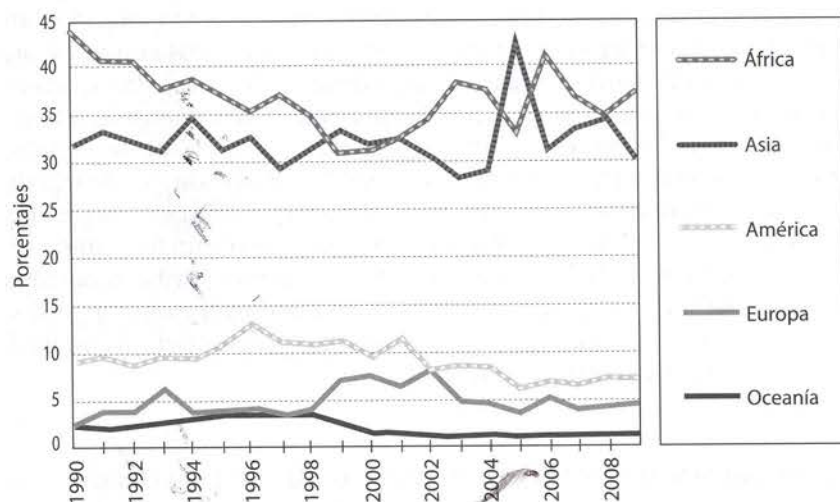
La cooperación internacional para el desarrollo desde la perspectiva de la asistencia oficial para el desarrollo de la UE provista a América Latina y el Caribe

El sustento político y la oferta en términos financieros de la CID comunitaria hacia ALC y/o cualquiera otra región o país receptor pueden identificarse, por ejemplo, analizando y comparando el monto de la AOD conferida por el donante en cuestión y sus principales destinos, lo cual depende en buena medida de la conjunción de los factores analizados en la sección previa de este escrito.

Antes de iniciar con el análisis concreto sobre la AOD de la CE a ALC, es importante advertir que históricamente y en términos generales, según datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la

OCDE, desde la perspectiva global, esta región no figura como un destino prioritario de la ayuda proveniente de los diversos donantes (bilaterales y multilaterales) de este tipo de recursos, dado que África subsahariana y Asia se posicionan en los primeros escaños. El siguiente gráfico, que hace referencia al período 1990-2009, da cuenta de ello, mostrando que solamente Europa y Oceanía se encuentran por debajo de ALC en calidad de receptores globales de AOD durante dicho lapso.⁹

GRÁFICO 1. DOTACIONES PORCENTUALES TOTALES DE AOD POR REGIÓN, 1990-2009



Fuente: OECD-DAC, *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America, 2011 Edition*, París, OECD, DAC, 2011, p. 3.

9. Cabe subrayar que mientras que ALC tienen una población de 574 millones de personas, los países receptores de AOD en Oceanía tan solo tienen cerca de 4 millones. De ahí que aunque Oceanía figura como última región receptora de AOD a nivel global, la ayuda per cápita que los habitantes de esta región reciben es la más alta del mundo (US \$ 184 anuales), muy por debajo de ALC, en donde la cifra no supera los US \$ 16, mientras que en Europa la cuantía es de 37 dólares (OECD, 2011).

Ahora bien, con base en las estadísticas más recientes sobre la AOD, es interesante señalar que la CE otorgó en el año 2009 la cuantía de 13.444 millones de dólares a todos sus receptores (independientemente de su adscripción geográfica). En este sentido, Palestina, Etiopía, Turquía, Afganistán y Marruecos conformaron, en ese orden, los principales cinco beneficiarios. Como lo muestra el siguiente gráfico, ningún país latinoamericano o caribeño figura en el *ranking* de los 10 principales beneficiarios de ayuda comunitaria. Por otro lado, África subsahariana, la propia Europa (Oriental), Medio Oriente y el norte de África, el sudeste Asiático y Asia Central, ALC y Oceanía fueron, en ese orden, las principales regiones beneficiadas por esta asistencia externa. A nivel sectorial, el apoyo a infraestructuras sociales, programas asistenciales y a favor de la infraestructura económica configuran los ámbitos de mayor predilección en donde la AOD comunitaria fue enfocada en el período analizado (ver gráfico 2).

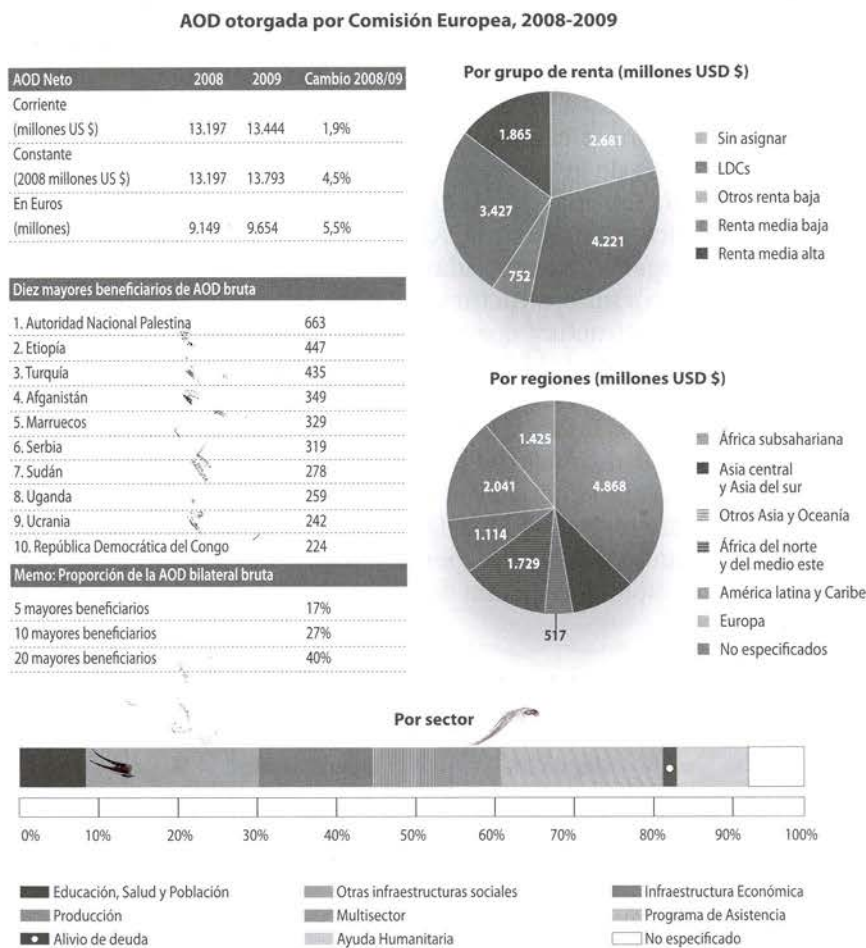
Si analizamos las variaciones netas y porcentuales de la AOD de la CE a las diversas regiones del planeta en el período señalado, podemos avalar que Latinoamérica y el Caribe no conforma una región del planeta prioritaria respecto a la AOD de la CE, cuyo monto fue 1.114 dólares, representando el 8,2% en el período 2008-2009, siendo el más bajo respecto al total, solo por encima de algunos países asiáticos y Oceanía (cuadro 1).

CUADRO 1. AOD TOTAL Y PORCENTUAL DE LA COMISIÓN EUROPEA POR REGIONES, 2008-2009

Región	Cuantía total	%
África subsahariana	4.868	36,2
Europa	2.041	15,1
Medio Oriente y norte de África	1.729	12,8
No especificado	1.425	10,5
Asia sur y este	1.252	9,3
América Latina y el Caribe	1.114	8,2
Otros, Asia y Oceanía	517	3,8

Fuente: Con base en OECD-DAC, "DAC Statistics", en [<http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif>].

GRÁFICO 2
AOD OTORGADA POR LA COMISIÓN EUROPEA, 2008-2009



Fuente: OECD-DAC, "DAC Statistics", en [http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/44284290.gif].

Si ampliamos el parámetro de análisis comparando los porcentajes de AOD de la CE por regiones en períodos de años clave, el resultado (respecto a la no prioridad latinoamericana y caribeña en términos

de AOD comunitaria frente a otras regiones del planeta) es el mismo, aun considerando que este monto a dicha región haya aumentado, comparando el período 1985-1986 con 2008-2009 (ver cuadro 2). Es evidente que en los últimos años las regiones que han incrementado la AOD recibida por parte de la CE son Europa oriental, Medio Oriente y norte de África, asunto que será abordado con mayor detenimiento en la siguiente sección de este capítulo.

CUADRO 2
AOD DE LA COMISIÓN EUROPEA POR REGIONES
Y VARIACIONES PORCENTUALES POR REGIÓN, VARIOS AÑOS

Región	1985-1996	1995-1996	2005-2006	2008-2009
África subsahariana	54,0	38,0	36,6	36,2
Europa oriental	4,6	7,7	13,1	15,1
Medio Oriente y norte de África	5,8	13,7	5,6	12,8
Asia sur y este	7,7	8,3	9,0	9,3
América Latina y el Caribe	6,1	13	8,9	8,2
Otros Asia y Oceanía	4,9	7,1	6,2	3,8

Fuente: OECD-DAC, "DAC Statistics", varios años.

Independientemente de lo anterior, al definir los principales donantes de AOD a ALC durante el período 2007-2009, es interesante mencionar que la CE ostenta el tercer sitio (con el 12%), solamente por debajo de Estados Unidos (22%) y España (17%). Como se aprecia en el cuadro 3, Alemania se ubica el cuarto lugar (10%) y Canadá el quinto (5%).

CUADRO 3. PRINCIPALES DONANTES DE AOD A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2007-2009

Desembolsos netos en 2009, en millones de dólares			
1	Estados Unidos	2.032	22%
2	España	1.502	17%
3	Instituciones de la UE	1.125	12%
4	Alemania	918	10%
5	Canadá	458	5%
6	Fondos especiales BID	380	4%
7	Países Bajos	262	3%
8	Francia	233	3%
9	IDA	201	2%
10	Suecia	166	2%
	Otros donantes	1.814	20%
	Total	9.089	100%

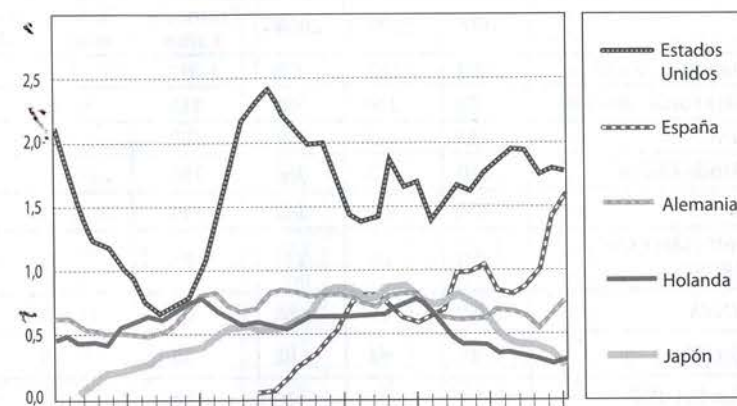
Fuente: OECD-DAC, *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America, 2011 Edition*, París, OECD, DAC, 2011, p. 2.

Cabe destacar el súbito incremento de la AOD de España a esta región (evidentemente prioritaria en términos de política exterior e inversiones desde la perspectiva española), como se muestra en el siguiente gráfico, de forma que si continuara con el incremento, la tendencia le llevaría a converger con la AOD de Estados Unidos en términos netos; hipótesis en realidad no factible, debido al decremento de AOD española en 2011 de cerca de 1.000 millones de euros en este rubro, como efecto de la severa crisis económica por la cual atraviesa.

En el plano multilateral, los datos estadísticos del CAD muestran la manera en que la AOD comunitaria hacia América Latina y el Caribe en los últimos años ha ido aumentando de manera constante, siendo esta, inclusive, la principal fuente de financiación pública al desarrollo multilateral otorgada a esta región (ver gráfico 4 y cuadro 4).

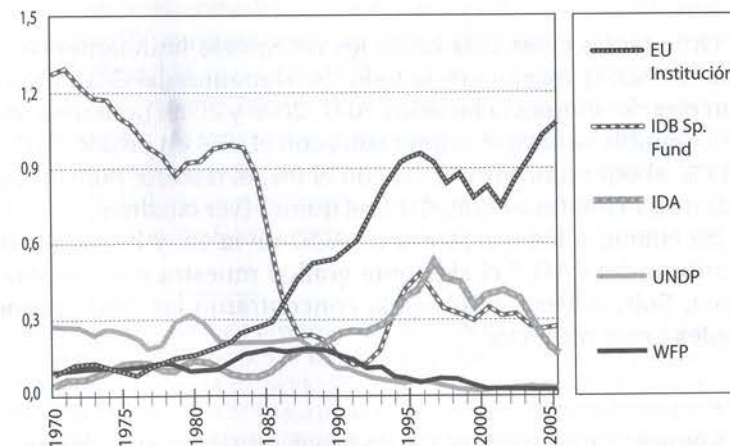
De hecho, al menos hasta el año 2009, el porcentaje de recursos de la CE hacia ALC roza el 50%, superando diversos organismos multilaterales crediticios y de ayuda al desarrollo que trabajan en la región (ver cuadro 4).

GRÁFICO 3. PRINCIPALES DONANTES BILATERALES AOD A ALC 1970-2009



Fuente: OECD-DAC, *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America, 2011 Edition*, París, OECD, DAC, 2011, p. 5.

GRÁFICO 4. PRINCIPALES DONANTES MULTILATERALES A LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE



Fuente: OECD-DAC, *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America, 2011 Edition*, París, OECD, DAC, 2011, p. 6.

CUADRO 4. PRINCIPALES INSTITUCIONES MULTILATERALES APORTADORAS DE RECURSOS A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2007-2009

		2007	2008	2009	Promedio 3 años	% de todos los multilaterales
1	Instituciones UE	1.064	1.102	1.125	1.097	48
2	BID Fondo especial	257	310	380	315	14
3	IDA	147	123	201	157	7
4	Fondo Global	130	173	155	153	7
5	GEF	154	118	149	140	6
6	FMI (SAE, ESAE, PRGF)	30	88	131	83	4
7	UNTA	65	68	68	67	3
8	CarDB	41	64	68	58	3
9	Fondo OPEP	54	25	10	30	1
10	UNICEF	32	28	28	29	1
	Otros multilaterales	135	159	182	158	7
	Total multilaterales	2.109	2.257	2.496	2.287	100

Fuente: OECD-DAC, *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America, 2011 Edition*, París, OECD, DAC, 2011, p. 6.

Orientando el análisis hacia los receptores latinoamericanos y caribeños de AOD proveniente de todos los donantes del CAD, y tomando como ejes de referencia los años 2007, 2008 y 2009, podemos observar que Colombia se lleva el primer sitio, con el 11% en promedio; Haití, con el 11%, el segundo; Nicaragua, con el 9%, el tercero; Bolivia, con el 7%, el cuarto, y Honduras, con el 6%, el quinto (ver cuadro 5).

En cuanto a los receptores de AOD de la CE y los países de la UE miembros del CAD,¹⁰ el siguiente gráfico muestra que Guatemala, Nicaragua, Bolivia, Perú y Colombia concentraron las cinco primeras prioridades a este respecto.

10. La CE no ofrece en medios de acceso abierto información exclusiva sobre su AOD hacia sus principales receptores latinoamericanos y caribeños. De ahí que se deba recurrir a un Informe de la Comisión (European Commission, 2009) en donde se concentra en un solo dato la cuantía de AOD de dicha institución, junto con la ofertada mediante la vía bilateral por los países de la UE miembros del CAD.

CUADRO 5. 10 PRINCIPALES RECEPTORES DE ALC DE AOD, 2007-2009

		2007	2008	2009	Promedio 3 años	% de todos los beneficiarios
1	Colombia	723	972	1.060	918	11
2	Haití	702	912	1.120	911	11
3	Nicaragua	840	741	774	785	9
4	Bolivia	477	628	726	610	7
5	Honduras	464	564	457	495	6
6	Guatemala	454	536	376	456	5
7	Perú	309	463	442	404	5
8	Brasil	321	460	338	373	4
9	Ecuador	217	231	209	219	3
10	El Salvador	88	233	277	199	2
	Otros beneficiarios	2.391	3.547	3.311	3.083	36
	Total AOD beneficiarios	6.987	9.288	9.089	8.455	100

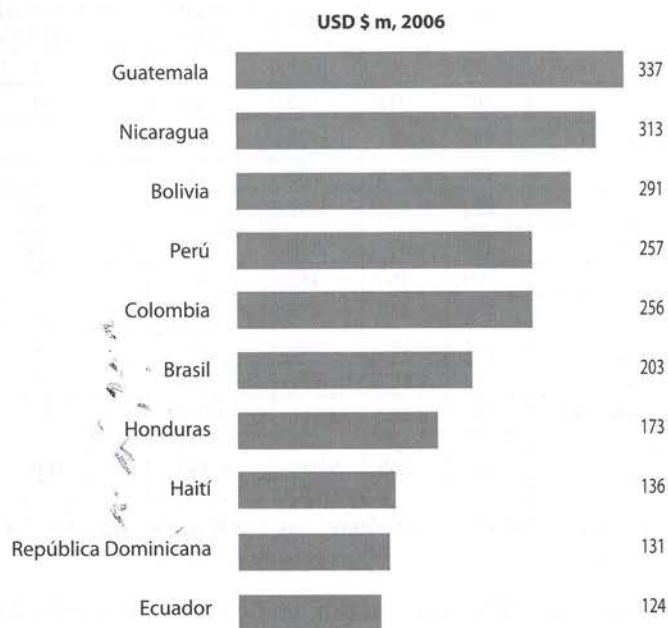
Fuente: OECD-DAC, *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America, 2011 Edition*, París, OECD, DAC, 2011, p. 7.

En síntesis, considerando los datos, gráficos y cuadros referidos, es evidente que ALC no conforma una región prioritaria para la CE en cuanto a AOD se refiere,¹¹ lo cual es un reflejo o efecto que deriva por el hecho de que, desde la perspectiva de la PESC, esta zona geográfica no resulta preponderante para las instituciones europeas, al menos comparándola con regiones de mayor relevancia política, geoestratégica, comercial y en términos de seguridad; en sentido contrario respecto a las que sí son importantes, de forma especial Europa oriental, Medio Oriente y el norte de África.¹²

11. A este respecto, un dato revelador es que la AOD, en promedio, no supone una aportación importante en la economía latinoamericana y caribeña, ya que la ratio AOD/PNB se ha reducido desde 1990, cuando esta representaba el 0,54% del PNB regional, al 0,22% que representó en 2009. Ver Sergio Tezanos Vázquez y Rafael Domínguez Martín, "Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?", en *Documentos de Trabajo sobre Cooperación y Desarrollo 2009/01*, Santander, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, España, 2009, p. 8.

12. A su vez, lo anterior confirma que la política europea de CID constituye un

GRÁFICO 5. PRINCIPALES RECEPTORES DE AOD DE LA COMISIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fuente: European Commission, *EU Donor Atlas 2008. Latin America and The Caribbean*, Bruselas, Comisión Europea, 2009, p. 16.

De igual forma, y en contraste con lo anterior, los datos estadísticos muestran que, aunque ALC no es una región del planeta que se caracterice por concentrar altas cuantías de AOD (la región recibe un 7% de la AOD global), la CE, al menos hasta 2009, constituye el primer donante multilateral de este tipo de recursos, los cuales no han dejado de aumentar hasta el momento presente.¹³

elemento subordinado y subsidiario de la PESC, de manera homóloga respecto al hecho de que las políticas de CID a nivel bilateral de todo país conforman un instrumento supeditado a la política exterior del gobierno que la practique.

13. Si a ello se le suman los aportes de los principales donantes bilaterales de AOD a ALC (Estados Unidos y España), resulta que en 2008, el 53% de estos recursos en la referida región (US \$ 9.262 millones) fueron otorgados por estos tres donantes.

Corresponde ahora analizar las directrices comunitarias más actuales en el ámbito de su política de CID, a efecto de situar el estatus que ALC ostenta en las mismas, con el propósito de detectar los previsibles cambios o puntos de inflexión que se vislumbran a este respecto, en particular considerando el anuncio en diciembre de 2011 por parte de la CE en cuanto a que a partir del año 2014 recortará su ayuda para el desarrollo a once países latinoamericanos.

El marco financiero multianual 2014-2020 de la Comisión Europea: nuevas disposiciones sobre la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe

El 13 de octubre de 2011 la CE lanzó la comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones, titulado "*Increasing the impact of EU development policy: an agenda for change*" (COM (2011) 637 final), el cual establece las directrices más relevantes en las que la política europea de cooperación al desarrollo se basará en años venideros, de cara a la aproximación del compromiso por atender a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) en 2015.

En esencia, con el fin de generar mayor y mejor impacto en los países donde la cooperación comunitaria es orientada, este documento hace énfasis en la determinación de la Comisión por "focalizar su oferta [de ayuda] a países socios en donde esta puede generar mayor impacto, debiendo concentrar su cooperación al desarrollo, en aras a apoyar con mayor determinación los derechos humanos, la democracia y otros aspectos clave de buen gobierno, así como el crecimiento sostenible e incluso a favor del desarrollo humano".

Es de destacar que la citada Comunicación hace referencia expresa, de forma exclusiva, por un lado (y en primer lugar) al norte de África y Medio Oriente, y por el otro a África subsahariana, lo que sugeriría (sin expresar posturas definidas a ese respecto), que la cooperación comunitaria, a la luz de la Revolución árabe en la primera región, así como debido a los decepcionantes estatus en cuanto a los ODM en la segunda, sería en breve orientada de manera preferencial a sendas regiones geográficas. Lo anterior, por consiguiente, en el actual escenario de crisis económica europea, supondría entonces la reducción o corte de AOD a otras regiones y países.

Con base en este documento, el 8 de diciembre de 2011 la CE presentó su propuesta de marco financiero multianual 2014-2020 en materia de CID, subtítulo "Reforzando el sitio de Europa en el mundo". En este documento, el cual se sustenta en las disposiciones incluidas en el citado comunicado *Agenda for Change*, se informa que el presupuesto total comunitario para cooperación durante el referido período será de € 96.249,4 millones, dividido en diez rubros, como se indica en el cuadro 6. Sin embargo, la Comisión advierte también que bajo el rubro del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, once países latinoamericanos de renta media alta (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay, así como otros siete más),¹⁴ serán "graduados hacia un nuevo *partnernariado*, no basado en ayuda bilateral".¹⁵

CUADRO 6. AYUDA EXTERNA TOTAL POR SECTORES, PROPUESTA POR LA COMISIÓN EUROPEA DEL MARCO FINANCIERO MULTIANUAL, 2014-2020

Instrumento de preaccesión	14.110 M €
Instrumento europeo de vecindad	18.182 M €
Instrumento de cooperación para el desarrollo	23.295 M €
Instrumento de asociación	1.131 M €
Instrumento para la estabilidad	2.829 M €
Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos	1.578 M €
Instrumento para la cooperación en la seguridad nuclear	631 M €
Instrumento para Groenlandia	219 M €
Fondo Europeo para el desarrollo (fuera del presupuesto)	34.276 M €
Instrumento de preaccesión	14.110 M €
TOTAL	96.249,4 M €

Fuente: European Commission, *Multiannual Financial Framework 2014-2020. Strengthening Europe's place in the world*, Bruselas, Comisión Europea, 12 de diciembre de 2011.

14. China, Kazajstán, Irán, Malasia, Maldivas, India e Indonesia.

15. Ver [http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financial_framework_news_en.htm].

Ello, en síntesis, significa que a partir de 2014 la Comisión Europea dejará de otorgar AOD a los referidos dieciocho países (de los cuales casi el 58% son latinoamericanos) a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo.

Como es evidente, una vez más es notorio el hecho de que para la UE ALC no resulta una región prioritaria en términos de su política de CID mediante el esquema de AOD, lo cual se puede explicar por múltiples causas, las cuales se sintetizan en las siguientes:

La crisis económica en Europa

El déficit presupuestario de varios países de la UE, el cual ha detonado diversas crisis de la deuda en distintos Estados europeos y de la propia zona euro, ha encendido las alarmas de las cuentas públicas de los países miembros, generando dos acciones fundamentales, si bien distintas, complementarias entre sí: por un lado, la reducción de gasto público gubernamental, con miras a cumplir con el mandato comunitario respecto a que este no sobrepase el 3% del PIB; y, por el otro, ingentes aportaciones de capital (calculados en unos € 3 billones) orientadas a financiar la protección de riesgo y garantías estatales, rescate de bancos e instituciones financieras, entre otras actividades. Ante ello, es claro que en este contexto económico adverso, el apoyo a la CID a través de AOD no resulta una acción que se encuentre entre las prioridades comunitarias y de los países miembros, dado que antes de ayudar a terceros países en el Sur –y en especial a los no prioritarios– el grueso de la voluntad política y financiera de los países miembros de la UE se orienta, como es lógico, a poner "la casa en orden"; estrategia en donde la ayuda hacia lejanos países en el Sur pierde peso en el seno de sus principales agendas políticas y financieras nacionales y comunitarias.

Las revoluciones árabes en el norte mediterráneo, Oriente próximo y el Golfo Pérsico

A principios de 2011 inician en Túnez una serie de movimientos populares que, tras su incremento, ampliación e impacto en otros Estados árabes han conseguido que en el citado país, así como en Egipto, Libia y Yemen sus respectivos dictadores hayan dejado el poder, mientras que en Siria y otros países de la región los movimientos

no han disminuido, a pesar de la represión gubernamental. Ante esta situación, la UE ha reaccionado, señalando que tras su apoyo político a dichas sublevaciones y a la subsiguiente renovación en las estructuras de poder en la cuenca sur y este mediterránea, otorgarán a esos países respaldo político y por consiguiente cooperación en múltiples sentidos.

Si bien este hecho es razonable, resulta consecuente señalar que los regímenes de Zine El Abidine Ben Ali, de Túnez (24 años en el poder), Hosni Mubarak (30 años como presidente), Muammar Gaddafi (dictador de su país durante 42 años) y Alí Abdullá Saleh (soberano a lo largo de 33 años) no se explican sin el reconocimiento, respaldo y cooperación política, ayuda militar e, inclusive, cooperación (intergubernamental) para el desarrollo por parte de Europa y Estados Unidos, durante décadas, a los regímenes presididos por dichos dictadores. Como ejercicio de *quid pro quo*, estos personajes han otorgado a sus aliados en el Norte un clima de estabilidad política antiislamista, venta permanente y a precios aceptables de hidrocarburos, ciertos controles migratorios (de quienes ilegalmente desean trasladarse a Europa) y anuencia a conformar una zona euro mediterránea proclive al libre comercio regional.

El asunto es que cuando los movimientos sociales en el norte y este mediterráneos rebasaron el poder amasado por sus opresores, la UE y sus países miembros se vieron en la imperiosa necesidad de respaldar los referidos cambios políticos en esta región de prioritaria relevancia estratégica para Bruselas (al fin y al cabo, el sur y este mediterráneos constituyen la frontera de la UE con el Sur, en donde en momentos de crispación como en el actual, resulta obligatorio ayudar).¹⁶ De ahí que, por ejemplo, el 8 de marzo la UE haya aprobado la "Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida", que aportará un fondo de € 6.000 millones para "contribuir a la democratización del norte de África". El fondo incluye € 240 millones para Túnez (con la posibilidad de otorgarle 17 millones más para organizar elecciones) y € 445 millones para Egipto,

16. En particular, si se considera a la CID más que un instrumento solidario, como un mecanismo político a favor de los intereses del donante, en donde la premisa "la ayuda a los aliados está por encima de la ayuda al desarrollo, conforma un eje referencial de esta actividad". Ver Carlos Illán, "Bush y el Millennium Challenge Account: ¿a favor o contra los pobres?", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 13, Madrid, IUDC, 2004, p. 154.

mientras que € 30 millones serán destinados para asistencia humanitaria y unos € 25 millones más en control de fronteras y apoyo para refugiados. Ante esta abrupta alteración del contexto en esta parte del mundo (el peor escenario en términos geopolíticos y de seguridad, en especial para la UE, particularmente de cara a su crisis económica interna), es evidente que la cooperación europea (de la UE y sus Estados miembros) de forma reactiva a tal suceso verá aumentar sus presupuestos de ayuda hacia esta región, disminuyéndose por consiguiente a otros no prioritarios, en donde, como hemos visto, ALC cumple con tal criterio.

Los estatutos de la "agenda de eficacia de la ayuda", que en buena medida promueven una selectividad de la ayuda para reforzarla en África subsahariana

En el marco de la construcción de una "nueva arquitectura" de la CID, tendiente a reforzar a esta actividad a efecto de dotarle de mayores capacidades para cumplir con sus objetivos declarados en materia de combate a la pobreza y de atención a los ODM, desde hace varios años se ha puesto en marcha la denominada "agenda de eficacia de la ayuda".¹⁷ Entre otros asuntos, la doctrina de la agenda de eficacia indica que resulta necesario orientar la cooperación de manera preferencial hacia aquellos países que, contando con ciertas condiciones, se encuentran rezagados en materia de cumplimiento con los ODM, cuya fecha límite de cumplimiento es el año 2015. En este sentido, dado que África subsahariana coincide con tal desalentadora circunstancia, un número cada vez mayor de agencias bilaterales de cooperación e instancias multilaterales de ayuda al desarrollo han concentrado sus esfuerzos para apoyar a los países ubicados en esta zona geográfica, practicando la denominada retirada de la ayuda en otras latitudes del planeta, en donde, como se verá enseguida, ALC constituye un claro ejemplo en este sentido.

17. Los cuatro ejes referenciales se encuentran en el Foro de Roma sobre Armonización de la Ayuda (2003), la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008) y el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busán (2011).

El estado de los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe

En términos generales, ALC registra indicadores alentadores en cuanto al cumplimiento de diecisiete de las dieciocho metas establecidas en el marco de los ODM, aunque en siete de ellas se reporta un progreso insuficiente, registrando retrocesos en dos de los indicadores relativos a la sostenibilidad del medioambiente. Es decir, ALC denota un balance general de progreso, a pesar de las fuertes disparidades entre los países que conforman a esta región. Esto indica que, sin menoscabo de la amplia diversidad de estatus en que los ODM se encuentran dependiendo el país latinoamericano o caribeño de que se trate, en términos generales, estos objetivos ofrecen un panorama más bien alentador. Esta situación ha sido percibida por los donantes tradicionales de CID como un argumento para reducir su apoyo a esta región, a efecto de aumentar su ayuda a otras latitudes del mundo con mayores necesidades de cara al 2015, en particular, como se ha señalado, a África subsahariana.

Así, y como es evidente, en este proceso de selectividad de orientación de la ayuda con base en preceptos a favor de los ODM, en donde la AOD, como se ha visto, está siendo dirigida preferencialmente hacia los países menos adelantados respecto a dichas metas, ALC no conforma una prioridad del nuevo mapa de la ayuda. Aunado a lo anterior, el gradual "retiro" de la cooperación de varios donantes europeos en ALC por estas y otras razones, en donde como se ha mencionado la CE se integrará a partir de 2014,¹⁸ en detrimento de programas y proyectos que los países latinoamericanos solían recibir, conforma a todas luces

18. Existen también otros legítimos motivos en que varios donantes sustentan su retirada de ALC, entre los que destacan la corrupción y, sobre todo, la falta de voluntad política por parte de algunos receptores para promover elementos básicos en materia de derechos humanos, transparencia en la utilización de los montos recibidos, rendición de cuentas y diversos elementos conforman la propia Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Ver Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, "El reto nicaragüense. Armonización de los donantes: entre la eficacia de la ayuda y la democratización. Estudio de caso II", working paper, No. 48, Madrid, FRIDE, 2008.

un contexto adverso en cuanto al papel de receptor de AOD en ALC se refiere.

Percepciones externas sobre América Latina y el Caribe en materia de seguridad

ALC ha sido históricamente identificada como una parte del mundo relativamente estable en materia de seguridad regional, no significando un severo atentado en contra de la integridad de terceros Estados poderosos o del sistema internacional mismo.¹⁹ Esto ha ocasionado en buena medida que desde esta visión, que podríamos catalogar de reduccionista, no ha sido necesario dotar a Latinoamérica y al Caribe de una importante cuantía de AOD, tal y como sí se hizo con países del Sur que conformaban importantes bastiones de posicionamiento geopolítico y estratégico en el tablero de la contención bipolar que predominó durante más de 40 años, y que de hecho determinó en buena medida la lógica del sistema de CID –y en especial de dotación de la AOD– durante ese período. Tal percepción, aunque la Guerra Fría ha terminado, continúa en buena medida latente en varios casos, dado que en años recientes hemos asistido al hecho de que Estados inestables, inseguros e importantes para los principales donantes (como Irak, Afganistán o Pakistán y, últimamente, como ha sido indicado, la cuenca sur y este mediterránea), han visto aumentar significativamente la AOD que reciben por parte de sus principales donantes y aliados. Como es claro, los criterios de asignación de la AOD no se sustentan en todo momento en meros argumentos desarrollistas o humanitarios, sino que frecuentemente estos se asignan con base en motivaciones políticas, geoestratégicas, económicas y de seguridad.

19. Esto último con dos marcadas excepciones: Colombia, que en el marco del Plan Colombia instrumentado por Estados Unidos ha recibido una importante cuantía tanto de ayuda militar como de AOD y, de forma más reciente, México, que está siendo apoyado por el gobierno estadounidense preferencialmente a través de apoyo en materia de seguridad, aunque en años recientes la AOD proveniente de Washington hacia México ha aumentado de forma significativa, tendencia que previsiblemente continuará en el futuro próximo.

El incremento de la cooperación Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe

Aunque desde hace décadas ALC ha practicado CSS, en años recientes esta particular modalidad de CID ha ganado fuerza y mejor posicionamiento en la región. De hecho, ALC se ostenta como un referente obligado a escala mundial en el ámbito de CSS, dado el aumento de actividades de esta naturaleza en años recientes. Por ejemplo, si en 2007 la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) contabilizó 1.480 ejercicios de CSS en 17 países de esta región, en 2008 fueron registrados 1.879; esto es un incremento del 27% en tan solo un año.²⁰

Empero, si bien la CSS ha irrumpido en años recientes de manera evidente en ALC, es posible que asistamos a lo que se puede denominar “efecto negativo colateral” de esta modalidad de cooperación en la región latinoamericana y caribeña. Este fenómeno se refiere a la posibilidad de que, mientras la CSS en ALC aumenta, en sentido inversamente proporcional la tradicional colaboración Norte-Sur a esta región, en particular la cuantificada mediante la AOD, ha visto caer sus montos en los últimos años, en sentido contrario a las declaraciones oficiales en cuanto a que “la cooperación Sur-Sur no sustituye la cooperación Norte-Sur, sino que la complementa”.²¹

Como se ha visto, parece ser que, debido a las circunstancias previamente referidas, no existen condiciones favorables para que la UE encuentre en ALC una región relevante en términos de la PESC y, por ende, para dotarle de manera preferencial de AOD, sino que, de hecho, la coyuntura actual le permite hacer lo contrario. Ello ocasiona que se prevea que este tipo de apoyos externos a dicha región disminuirán en años venideros, en contraste con las enormes capas de pobreza e inequidad que continúan lacerando las condiciones de vida de buena parte de los pobladores de esta región.

20. Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Madrid, SEGIB, 2009, p. 10.

21. Organización de las Naciones Unidas, Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, “Programa de acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020”, A/CONF.219/3, Estambul, p. 24.

Consideraciones finales

La política de la UE de CID constituye un instrumento subsidiario y supeditado respecto a la PESC, en razón de que las directrices y orientaciones geográficas y sectoriales de la primera responden y corresponden respecto a los lineamientos establecidos por la segunda.

Debido a ello, y dados los elementos que condicionan a la política europea de CID explicados en la primera sección del capítulo, las autoridades comunitarias han practicado la denominada selectividad de la ayuda, con el fin de orientar su cooperación de manera preferencial y pragmática hacia aquellas regiones y países prioritarios respecto a la PESC, en donde ALC no guarda un destacado lugar; situación que se ha profundizado debido principalmente a la actual crisis económica europea y a la inestabilidad social y política en el sur y este mediterráneos: la frontera con el Sur de la UE.

A la luz de los argumentos esgrimidos en este escrito, ALC no conforma una región del planeta prioritaria respecto a la AOD de la CE, cuyo monto durante el período 2008-2009 fue de US \$ 1.114, representando el 8,2%, del total, siendo el más bajo desde la perspectiva regional, solo por encima de algunos países asiáticos y Oceanía. Sin embargo, y en contraste con lo anterior, la CE ostenta el tercer sitio como donante a ALC con el 12%, solamente por debajo de Estados Unidos (22%) y España (17%). Es más, la ayuda comunitaria a ALC, tal y como ha sido explicado, constituye hoy en día la principal fuente de financiación pública al desarrollo multilateral otorgada a esta región.

Independientemente de ello, debido a la crisis económica europea, a las Revoluciones árabes en el norte mediterráneo, Oriente próximo y el Golfo Pérsico, así como a la “agenda de eficacia de la ayuda”, que promueve la selectividad de la ayuda a favor de África subsahariana, al relativo alentador estado de los ODM en América Latina y Caribe y al incremento de la CSS en la región, entre otros factores, la UE ha decidido cortar sus apoyos rubricados como “Instrumento de Cooperación al Desarrollo” a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay (así como otros seis países asiáticos y a un oceánico). Esto bajo el pretexto de haberlos “graduado” hacia un “nuevo *partenariado*, no basado en ayuda bilateral”. Tal unilateral acción –que no coincide con el referido aumento constante de la AOD proveniente de CE a ALC desde 1970, mostrado en el gráfico 4–

contrasta con una estrategia que supondría una reducción planeada y gradual de disminución de AOD a esta región. Sin embargo, lo que ocurrirá será precisamente lo contrario (es decir, una caída de AOD de la CE a ALC a partir de 2014), tal y como lo dicta el referido comunicado de la Comisión, curiosamente titulado “Reforzando el sitio de Europa en el mundo”.

Evidentemente, más que CID, a la UE le interesa con mayor énfasis reforzar sus relaciones políticas y el comercio con ALC, lo cual en sí mismo no es negativo, aunque en realidad asemeja más a la UE con una potencia tradicional, mientras que se aleja de poder ser percibida como una verdadera potencia civil global.

Y es que la referida retirada de la cooperación europea vía “Instrumento de Cooperación al Desarrollo” en estos once países latinoamericanos podría también acelerar el que varias agencias donantes europeas hagan lo propio, lo cual reforzaría el argumento respecto a que no resulta conducente realizar cooperación Norte-Sur con los países de renta media (PRM), sino solamente con los más pobres del planeta; planteamiento a todas luces no acertado, como lo señala José Antonio Alonso, al argumentar que es falso que ALC no requiere de AOD o lo hace cada vez con menos necesidad. Lo anterior a la luz de cinco sólidos argumentos con base en las cuales el citado especialista sustenta la necesidad de continuar suministrando de AOD a los países de renta media, entre ellos a los de ALC (los cuales en su totalidad, menos Haití, pertenecen a este grupo de países).

Estos argumentos son los siguientes:

- Porque en los PRM reside el 41% de la población en el mundo que vive con menos de dos dólares diarios.
- Porque se trata de países altamente vulnerables al entorno internacional, en donde crisis generadas en el Norte son también interiorizadas en varios de estos países, ocasionando severas regresiones a los logros alcanzados.
- Porque constituyen países y regiones generadoras de bienes públicos globales, como los ambientales, de los cuales el planeta entero disfruta, que, por ende, deben protegerse con apoyos de los países con mayores capacidades.
- Porque el peso de algunos de estos países en su contexto global puede generar experiencias positivas en su entorno geográfico (y viceversa).

- Porque es necesario construir un sistema de cooperación que sea incentivo-compatible con los propósitos de desarrollo. En especial dado que no es adecuado que solo los fracasos y no los relativos éxitos en materia de desarrollo deban ser compensados mediante colaboración externa.²²

Confiemos en que en el presente convulso contexto caracterizado por enormes desafíos para la CID, la UE y ALC, se encuentren espacios de diálogo y colaboración en planos de mayor horizontalidad, en donde los criterios de orientación e instrumentación de esta actividad se sustenten con mayor énfasis con base en objetivos desarrollistas.

Ello en razón a que las argumentaciones políticas, geoestratégicas y de seguridad que definen en buena medida a dicha actividad, por encima de criterios solidarios y desarrollistas, le restan posibilidades de incidir de manera más tangible a favor de las condiciones de vida de los millones de personas que, como sucede en ALC, continúan requiriendo de apoyos externos en diversos ámbitos (que complementen, no sustituyan, las acciones nacionales) para enfrentarlas.

He aquí el principal reto por parte de la política europea de CID y de los propios gobiernos latinoamericanos y caribeños, en los que la cooperación internacional puede –y debe– continuar actuando como mecanismo de diálogo y acción conjunta de interacción activa entre ambas regiones. Lo anterior conlleva a afirmar que si bien los países de ALC no dependen de la CID para enfrentar sus problemas, esto no significa que deba disminuirse la voluntad política e inclusive financiera para que la CE y sus países miembros continúen celebrando actividades innovadoras de CID que, superando la perspectiva asistencial del ejercicio, permitan generar espacios de diálogo político y colaboración a favor de las partes involucradas, aunque en sentidos distintos.

Esto a favor de la renovación de la relación estratégica entre la UE y ALC en donde ambas partes puedan reinventar nuevas modalidades de colaboración corresponsable, compartiendo los beneficios generados, tanto en términos de desarrollo, como en el proceso mismo de realización de CID, de cuyos logros y desafíos generados la UE puede también aprender de la mano de ALC.

22. José Antonio Alonso, “¿Debe darse ayuda a los países de renta media?”, ICEI Paper 1, Madrid, ICEI, 2007.

Referencias bibliográficas

- Alonso, José Antonio, "¿Debe darse ayuda a los países de renta media?", ICEI Paper 1, Madrid, ICEI, 2007.
- CEPAL, *Informe Panorama Social de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.
- European Commission, "EU Donor Atlas 2008. Latin America and The Caribbean", Bruselas, 2009, en [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/37b_en.htm].
- "Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change COM (2011) 637 final", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, Bruselas, 2011.
- "Multiannual Financial Framework 2014-2020. Strengthening Europe's place in the world", Bruselas, 2011.
- Freres, Christian, y José Antonio Sanahuja, "Hacia una nueva estrategia de las relaciones Unión Europea-América Latina", en *América Latina y la Unión Europea: Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, 2006.
- Illán, Carlos, "Bush y el Millennium Challenge Account: ¿a favor o contra los pobres?", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 13, Madrid, IUDC, 2004.
- OECD, "Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America, 2011 Edition", París, OECD-DAC, 2011.
- "Net Official Development Assistance in 2010", París, 2011, en [<http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/47515917.pdf>].
- Organización de las Naciones Unidas, "Programa de acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-2020", A/CONF.219/3, Estambul, Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, 2011, en [<https://www.un.org/es/conf/ldc/>].
- Padoa Schioppa, Tommaso, *Europe, a Civil Power*, Londres, The Federal Trust, 2007.
- Pineda, Claudia, y Nils-Sjard Schulz, "El reto nicaragüense. Armonización de los donantes: entre la eficacia de la ayuda y la democratización. Estudio de caso II", documento de trabajo, No. 48, Madrid, FRIDE, 2008.
- Prado Lallande, Juan Pablo, "La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales", en Simone Lucatello y Markus Gottsbacher, coords., *Reflexiones sobre ética y cooperación internacional para el desarrollo*, México, Instituto Mora, 2008, en [www.cooperacioninternacional.mx].

- *El lado oscuro de la cooperación internacional. La discrecionalidad de la ayuda externa en el fomento a la democracia y los derechos humanos*, México, IPGH, 2009.
- Secretaría General Iberoamericana, *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Madrid, SEGIB, 2009.
- Sotillo, José Ángel, *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC, 2006.
- Tezanos Vázquez, Sergio, y Rafael Domínguez Martín, "Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?", en *Documentos de Trabajo sobre Cooperación y Desarrollo 2009/01*, Santander, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, España, 2009.