

3. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE CON AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE SU POLÍTICA GLOBAL DE COOPERACIÓN Y DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES

Christian Freres

Si se considera en conjunto, la Unión Europea (UE) es el principal donante del mundo, aportando cerca del 60 por 100 de toda la AOD. Pero, en realidad, la UE se descompone en al menos 28 donantes separados, pues la cooperación al desarrollo no es una competencia comunitaria, sino es compartida entre los estados miembros y las instituciones comunitarias. En cualquier caso, además de su papel como donante (gestiona alrededor de 7.500 millones de euros al año, con lo cual es el quinto donante del mundo), la Comisión Europea constituye un actor importante en el sistema europeo como impulsor de los objetivos de coordinación, complementariedad y coherencia de políticas –las «3 Cs»–, así como de la agenda europea de eficacia.

Este capítulo empieza con un repaso al marco general de la política de cooperación al desarrollo de la UE, pues resulta determinante para entender la cooperación con América Latina. El otro factor clave para este fin es el marco de las relaciones birregionales, por lo que también se aborda en este capítulo. Con relación a este último tema se analiza como un reciente hito, la Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Madrid en mayo de 2010, que ha afectado la cooperación al desarrollo de la UE con esta región.

I. EL MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE Y LA COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA

La actual política de desarrollo de la UE es el resultado de diversos factores, incluyendo la historia, cambios en la propia UE y la evolución del contexto internacional.

En cuanto a la historia, el punto de partida de cualquier análisis es la propia fundación de la Comunidad Económica Europea. En un primer momento la cooperación se establece como una especie de extensión de la presencia colonial (y luego postcolonial) de varios de los estados miembros fundadores. Este hecho explica en gran medida porque no había logrado una estructura institucional más coherente de abordaje del conjunto de los países en desarrollo en la Comisión hasta ahora¹, y es un factor clave detrás el sesgo hacia África subsahariana en la política de desarrollo de la UE.

Solo a principios de los años setenta, con la entrada en la CEE del Reino Unido, se encuentra una primera referencia a América Latina en la todavía incipiente política de cooperación comunitaria: un reglamento de cooperación con los países en desarrollo de Asia y América Latina. Sin embargo, se trataba de una normativa para un grupo residual dentro del conjun-

¹ Se refiere al hecho de existir una Dirección General para el Desarrollo que se ocupa de definir las líneas generales de la política de cooperación, pero se limita a coordinar la programación de los países del Grupo África, Caribe y Pacífico (ACP), mientras la Dirección General de Relaciones Exteriores coordina la del resto de los países en desarrollo, a excepción de la zona del Mediterráneo. Con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, puede superarse esta situación.

to sin compromisos concretos en cuanto a recursos, y sustentado en una presencia institucional limitada en la región (hasta los noventa la CE solo contó con una delegación en América Latina).

La entrada de España en la CEE en 1986 supuso el arranque del intento de incorporar a América Latina más plenamente en la política de cooperación comunitaria. Por primera vez había un estado miembro claramente interesado en fomentar la cooperación con esta región, y desde el momento de su propia adhesión (basado en un tratado que incluyó un protocolo específico comprometiendo a la CEE a reforzar las relaciones con América Latina) se ha esforzado activamente por avanzar en este objetivo. No hay duda de que ha conseguido logros importantes, pero España no consiguió (ni pudo) modificar las prioridades geográficas de la cooperación comunitaria, ni mucho menos de sus socios de la UE.

Este hecho tiene mucho que ver con el peso de la historia, pero también con el efecto de las sucesivas ampliaciones, en particular las de mediados de los noventa y principios de esta década, a través de las cuales se sumó una segunda prioridad geográfica a la original: los países vecinos del Mediterráneo y de Europa oriental.

De esta manera, América Latina siempre ha estado en la parte baja de la llamada

«pirámide de privilegios» de la cooperación comunitaria (Freres, 2009).

1.1. América Latina en los principales documentos de estrategia y operatividad

La región también se ha visto marginada en los principales documentos de política de cooperación de la UE. Así, cuando se introduce una primera mención explícita a la cooperación al desarrollo en una norma jurídica del más alto nivel posible, en el Tratado de Maastricht (1993), se resaltan los países menos adelantados, y se excluyen al grupo de los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP) de las obligaciones mencionadas, pues el Convenio de Cotonou es un acuerdo extra-comunitario.

En una línea similar, la primera estrategia de cooperación de la CEE, la Declaración de Política de Cooperación (DPC) de 2000² afirma que los países de renta baja requieren atención especial. Este sesgo se refuerza en el Consenso Europeo de Desarrollo (CED) de 2005 que actualiza la DPC cuando se indica que «la UE seguirá priorizando el apoyo a los países menos adelantados y otros países de renta baja para alcanzar un desarrollo global más equilibrado», aunque también se orientará la ayuda hacia las personas pobres en países de renta media³. Asimismo, al refe-

² Ver texto en [http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12001_es.htm].

³ Ver texto en [http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm]

rirse al compromiso de llegar a la meta del 0,7 por 100, este documento indica que la mitad del aumento en la AOD se destinaría a África (objetivo que se reforzó a través de la Estrategia de la UE para África, aprobada poco después del CED)⁴.

En lo operativo, el sesgo hacia África también es bastante claro. El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) aprobado en 2006 reemplazó a una serie de reglamentos existentes, incluyendo uno referido a los países de Asia y América Latina de 1992. Si bien el ICD incluye una sección referida a América Latina, deja patente la prioridad de los países de renta baja (Recuadro 1).

La misma prioridad se evidencia en la aplicación del *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, aprobado en 2007⁵ y que desde entonces ha constituido el documento de orientación programática más influyente. El texto del Código de Conducta no hace referencia a prioridades geográficas, sino aboga por poner en marcha «medidas concretas destinadas a favorecer la complementariedad y la división del trabajo entre los donantes de la UE». Incluye

propuestas para la concentración sectorial y geográfica, entre otros objetivos.

El Código de Conducta es uno de los elementos operativos más relevantes de la agenda de eficacia promovida por la UE. Se trata de un documento orientado a todos los países en desarrollo, aunque se ha llevado a la práctica principalmente en países de renta baja, siendo una excepción Bolivia.

En esta línea, los documentos relevantes de estrategia de cooperación para América Latina no visibilizan a la agenda de eficacia, aunque sí incluyen aspectos derivados de esa agenda como la armonización de donantes (particularmente en el marco de la UE) y la concentración sectorial. No se pone gran énfasis en los principios de alineamiento y apropiación ni en la gestión para resultados o la mutua rendición de cuentas.

Evidentemente, tales aspectos son centrales en comunicaciones más generales de la Comisión Europea sobre eficacia (p. e. Consejo, 2009), con lo cual no hay que abordar los documentos específicos para América Latina de manera aislada. Aun así, llama la atención la limitada explicitación que se da a esta agenda en dichos documentos⁶.

⁴ Al respecto, el anterior comisario de Desarrollo, Louis Michel, indicó en el prefacio del *Compendium on Development Cooperation Strategies* (disponible en [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/3b_en.htm]) que la UE había decidido focalizar su atención en África porque sus necesidades son significativas y porque tiene gran retraso en cumplir los ODM.

⁵ Ver texto en [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2007_0072_F_ES_DIVISION_TRAVAIL.PDF].

⁶ Ver, por ejemplo, la *Guía sobre Cooperación al Desarrollo UE-América Latina*, Europeaid, 2010, que no cita siquiera la Declaración de París como referente ni incluye los principios entre las prioridades de la UE en esta zona.

Esta situación no se debe a un desinterés por la temática en la comisión, sino, por el contrario, una orientación manifiesta hacia objetivos de política más amplios que incluyen cuestiones de desarrollo

(cohesión social e integración regional) pero también otras de cooperación horizontal (p. e., ciencia y tecnología e innovación) y de colaboración birregional para fortalecer los bienes públicos regio-

RECUADRO 1. *América Latina en el Instrumento de Financiamiento de la Cooperación al Desarrollo*

En el marco de las Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE, se decidió consolidar el caótico marco normativo en materia de cooperación. Para tal fin se simplificaron los instrumentos financieros, destacando el Instrumento de Financiamiento de la Cooperación al Desarrollo (ICD), aunque también hay otros instrumentos que pueden utilizarse para apoyar a los países en desarrollo. En principio, el ICD no discrimina en contra de América Latina, pero al subrayar que «el Consenso Europeo sobre Desarrollo» de 2005, con sus modificaciones posteriores, constituirá el marco general, las orientaciones y el enfoque que guiará la aplicación de la cooperación de la CEE con los países y regiones socios en el marco del presente reglamento», y que «los países menos desarrollados y los países de renta baja serán prioritarios en la asignación general de los recursos», queda claro que América Latina no es una prioridad central. A continuación se extrae el artículo específico referido a América Latina:

Artículo 6

América Latina

La ayuda comunitaria a América Latina apoyará las actuaciones coherentes con el artículo 5 y con la finalidad general y el ámbito de aplicación, y con los objetivos y los principios generales del presente reglamento. Se atenderán particularmente los siguientes ámbitos de cooperación, que reflejan la situación particular de América Latina:

- a) Fomentar la cohesión social como finalidad compartida y política prioritaria de la Comunidad y de América Latina, lo cual supone combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Se prestará atención particular a las políticas fiscales y de bienestar social, a la inversión productiva para aumentar y mejorar el empleo, a las políticas de lucha contra la discriminación y contra la producción, consumo y tráfico de estupefacientes, y a la mejora de los servicios sociales básicos, en particular la sanidad y la educación.

- b) Favorecer una integración regional mayor, incluido el apoyo a los diferentes procesos de integración regional y a la interconexión de las redes de infraestructuras, garantizando a la vez la complementariedad con las actividades apoyadas por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y demás instituciones.
- c) Apoyar el refuerzo del buen gobierno y de las instituciones públicas, y de la protección de los derechos humanos, incluidos los derechos del niño y de los pueblos indígenas.
- d) Apoyar la creación de una zona común UE-América Latina de enseñanza superior.
- e) Fomentar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, con atención particular a la protección de los bosques y a la biodiversidad.

Se observa, pues, un intento de señalar ciertas especificidades de la cooperación comunitaria con esta región, destacando la cohesión social, la integración regional, la gobernabilidad, la educación superior y el desarrollo sostenible como ámbitos principales, reflejo de su condición de región compuesta principalmente por países de renta media. Al respecto, el Instrumento indica que se prestará especial atención a apoyar el desarrollo de la población más pobre de los países de renta media, «en particular de aquéllos cuya renta se encuentra en la mitad inferior».

Texto del ICD, disponible en [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>].

nales (especialmente el cambio climático) (Comisión Europea, 2009).

De todas maneras, hay avances en esta agenda en la práctica de la cooperación de la UE. Concretamente, a través de la «iniciativa rápida» sobre división de trabajo y complementariedad de finales de 2008, se decide acelerar la implementación en 21 países, sólo dos de los cuales están en América Latina (Bolivia y Nicaragua). Esta selección es similar al peso que tiene la región en la cooperación comunitaria. Sin embargo, también refleja, implícitamente,

las bajas expectativas que hay en la UE acerca de la aplicabilidad de este enfoque en América Latina, pues en muchos países la presencia de donantes europeos sobre el terreno y el peso de su AOD con relación al PIB de los países socios son reducidos, de tal manera que los incentivos para buscar complementariedades son menores que en África Subsahariana. Este análisis se confirma a través de los estudios de caso presentados en el Capítulo 5.

El tema de los incentivos no es una cuestión menor. En un documento reciente

de la Comisión Europea se incluye una lista de los países considerados prioritarios por al menos cuatro estados miembros⁷. Del total de 48 países, cinco son de América Latina, pero solo dos de éstos –Bolivia y Nicaragua–, son prioritarios para seis o más estados miembros. Así se confirma que el que haya pocos donantes presentes no favorece necesariamente la complementariedad, pues el incentivo para ello puede resultar muy bajo, particularmente al comparar el esfuerzo necesario con los medios disponibles (generalmente menores a los que existen en países más pobres).

El resultado es que en América Latina apenas hay operaciones de cooperación delegada (hecho que se confirma en los estudios de caso). A fines de 2009 la Comisión Europea presentó información sobre operaciones realizadas hasta la fecha. Del total de 40 «acuerdos de delegación» (la Comisión delega a un estado miembro o al revés) solo uno fue en América Latina⁸. Esta situación puede mantenerse mientras no se termine la certificación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desa-

rollo, pues es de los pocos donantes que tienen gran interés en avanzar en este mecanismo en la región⁹.

No obstante, para avanzar en la puesta en práctica del Marco Operativo sobre eficacia de la ayuda (Consejo Europeo, 2009), la UE ha empezado a elaborar un Marco Común de Ayuda para Bolivia. Este documento se inició en 2010 bajo el liderazgo de Dinamarca y España, apoyados por Italia, Países Bajos y la Comisión Europea. Se trata de mejorar la programación conjunta en el seno de la UE como base para el diálogo con el gobierno de Bolivia y con el objetivo de mejorar la eficacia de la ayuda europea. Se fundamenta en el principio del Código de Conducta y eventualmente podría convertirse en una estrategia conjunta que sustituiría los documentos elaborados por cada donante¹⁰.

El marco establece tres compromisos claves de los donantes firmantes, a saber:

- Concentrar su apoyo en no más de tres sectores.
- Promover el uso de fondos/cestas comunes a nivel sectorial y subsectorial.

⁷ «Commission Staff Working Paper accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Supporting developing countries in coping with the crisis. Aid effectiveness after Accra», Comisión Europea, Bruselas, 2009.

⁸ Ver presentación de EuropeAID realizada en seminario del Practitioners' Network for European Development Cooperation, en [http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/Workshop_2009-10-16/20091016_Presentation_AidCo_01.ppt].

⁹ Sin embargo, hasta la fecha no tiene ninguna operación allí. Sólo ha cerrado operaciones en Mali, Afganistán, Camboya y Bangladesh, con otros donantes europeos, y está en conversaciones con Bélgica para realizar una operación en Perú.

¹⁰ Esta información se extrae de un documento interno «Bolivia: Joint Assistance Framework» aún en proceso de elaboración.

– Fomentar la apropiación por parte del gobierno local de los grupos de trabajo sectoriales, mejorando el alineamiento con prioridades nacionales.

Este documento identifica sectores en los cuales la armonización ha mejorado, otros en los cuales es preciso reforzar el liderazgo local y nuevas áreas potenciales de coordinación. El siguiente paso es compartir este marco con el gobierno boliviano para llegar a un consenso conjunto y compromisos más concretos.

1.2. El nuevo escenario del Tratado de Lisboa

¿Cambiará la situación señalada antes con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009? Es difícil responder a esta pregunta a sólo unos meses de este hito. Sin embargo, el peso de la inercia es un factor importante a tener presente en cualquier valoración. Desde esta perspectiva el nuevo marco jurídico de la UE no aporta elementos concretos que indiquen que la situación relativa de América Latina cambie sustancialmente.

Las principales novedades institucionales del Tratado son la creación de la figura de Alta Representante de Política Exterior y Seguridad, Catherine Ashton, y el estable-

cimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) bajo su mandato. Todavía no se sabe cómo evolucionará la posición de la alta representante, pero dos indicios nos sirven para hacer una primera valoración no demasiado optimista. Por un lado, su desinterés por América Latina fue muy evidente en la reciente cumbre birregional donde apenas apareció y no hizo ninguna declaración específica sobre la importancia de estas relaciones¹¹.

Por otro lado, en su propuesta para la SEAE no ha aclarado si considera que la política de cooperación al desarrollo debe subordinarse a la de política exterior. Muchos analistas consideran que ella (además de un número importante de estados miembros) aboga por una cooperación al servicio de intereses más tradicionales de política exterior¹².

Sin embargo, el SEAE podría evolucionar más favorablemente a medida que se vaya concretando su estructura, funcionamiento y medios. En América Latina donde la presencia de estados miembros es relativamente reducida, la puesta en marcha del SEAE puede resultar más fácil que en otras zonas. No obstante, la reubicación prevista de lo que es hoy la Dirección de América Latina de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión en una Dirección para las Américas en el SEAE puede contribuir a reba-

¹¹ Al respecto, ver el texto de Carlos Malamud, «La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación bi-regional Europa-América Latina», ARI 98/2010. Real Instituto Elcano, Madrid.

¹² Ver, por ejemplo, Mirjam Van Reisen «Establishing the EU External Action Service (EEAS)», 21 abril 2010, Europe External Policy Advisors, Bruselas.

jar la atención de la UE y diluir, al menos en el ámbito político, el peso relativo de la agenda de cooperación al desarrollo. No es un resultado inevitable, pero el contexto, en principio, no es favorable.

En todo caso, tanto para América Latina como para otras regiones en desarrollo mientras no se consoliden los cambios institucionales de la UE, habrá un importante grado de incertidumbre sobre el marco global de cooperación. No es probable que la situación empeore mucho pues nadie propone una reducción de la presencia de la Comisión en la región (lo cual sí sería un indicio claramente negativo). En la medida en que intereses de acción exterior predominen claramente sobre la cooperación comunitaria, el sesgo hacia África y la vecindad se puede acentuar aún más (por preocupaciones ligadas a la migración y la seguridad), pero no parece probable que se reduzca la ayuda para América Latina mucho más pues todos tienen un interés en que la UE mantenga una presencia global, incluyendo esta región.

Por último, en la segunda mitad de 2010 se inicia una reflexión sobre las perspectivas financieras de la UE después de 2012, por lo que se abre una oportunidad para resituar la cooperación con América Latina en el marco de un tratamiento más específico de los países de renta media. Además, el actual comisario de desarrollo, Andris Pielbalgs, quiere revisar el Consen-

so Europeo de Desarrollo y hacer cambios en el instrumental de cooperación de la Comisión que podrían favorecer una renovada atención a América Latina, sin que esto signifique un aumento de medios¹³.

II. LA COOPERACIÓN EN LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA

Habiendo visto la política global de cooperación de la UE y sus implicaciones para América Latina, ahora giramos la vista hacia el marco general de las relaciones birregionales. La cooperación al desarrollo es un componente más en unas relaciones densas que abarcan el diálogo político, el comercio, las inversiones, otros flujos financieros e intercambios culturales y educativos. Por ello, es importante conocer el contexto más amplio de relaciones para entender el peso y la importancia relativa de la cooperación.

La «arquitectura» de las relaciones birregionales

Las relaciones entre la UE y América Latina se estructuran en tres niveles (desde la perspectiva europea): con países individuales; con subregiones; y con la región en su conjunto.

La UE aborda cada nivel de manera diferenciada, aunque hay instrumentos comu-

¹³ Ver Andris Pielbalgs, «My vision for development policy-letter to Member States and the European Parliament», en [<http://blogs.ec.europa.es/biebalgs/>].

nes. Todo ello se enmarca en un documento de carácter estratégico. Desde principios de los años noventa ha habido varias estrategias. En un principio, se primaba una visión política y un enfoque de diálogo «región a región», para lo cual se firmó una serie de acuerdos de cooperación. Se fue evolucionando hacia una propuesta de construir las relaciones sobre la base de una red de acuerdos de asociación –enmarcados en los tres pilares, siendo un tratado comercial la principal novedad– entre la UE y las subregiones, además de Chile y México. Aunque no se ha abandonado completamente esta idea, ha resultado ser más difícil de lo esperado, pues aún queda pendiente un acuerdo de asociación con MERCOSUR, completar los acuerdos comerciales con Colombia y Perú con otros componentes, y encontrar un modelo reforzado de relación con Bolivia y Ecuador que no incluya la liberalización comercial. Cada acuerdo incluye sus mecanismos de seguimiento y decisión conjunta, y se refuerzan los compromisos mediante cumbres bianuales.

La última estrategia fue lanzada por la Comisión Europea en septiembre de 2009, con el título, «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales» (Comisión, 2009).

El diálogo político

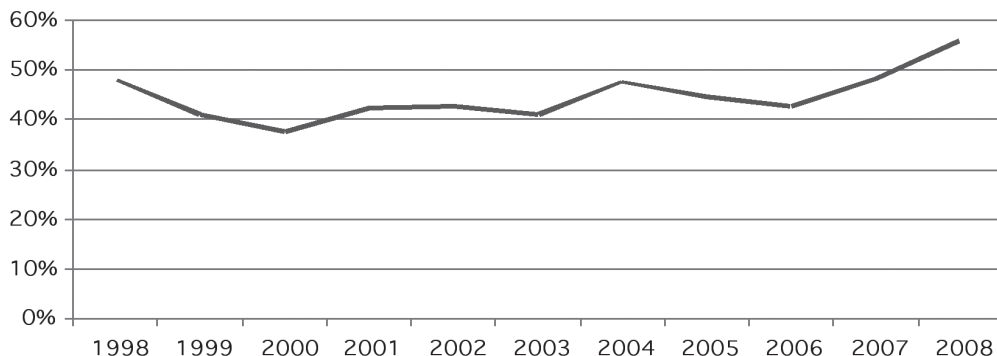
El diálogo político birregional se inicia con el Diálogo de San José en 1984, ampliándose a toda la región con el diálogo UE-Grupo de Río a partir de 1990. Hasta la

I Cumbre UE-ALC en Río de Janeiro en 1999 ésta última fue la principal instancia de diálogo político; se mantiene actualmente como una especie de foro político «entre-cumbres» a nivel ministerial. Desde 1999, las cumbres constituyen el ámbito superior de diálogo político. Se complementa con diversos diálogos sectoriales para distintas temáticas de interés común como las drogas, migraciones y cohesión social, entre otras, además de de los diálogos subregionales (América Central, Comunidad Andina, MERCOSUR) y bilaterales (Chile y México). De manera complementaria la UE inició procesos de «asociación estratégica» con Brasil y México para tener un diálogo más profundo y más amplio con estos líderes regionales.

Comercio, inversiones y remesas

Los intercambios comerciales de bienes entre la UE y América Latina se han duplicado en esta década, llegando a más de 134.000 millones de euros en 2009, a los cuales se suman casi 50.000 millones en comercio de servicios. Sin embargo, el peso del otro socio en el comercio exterior de cada región se ha estancado: América Latina representa el 6 por 100 del comercio exterior de la UE y ésta, el 15 por 100 del de América Latina. Además, se mantiene la asimetría: exportaciones europeas de alto valor añadido e importaciones principalmente de productos agrícolas. Por otro lado, la entrada de China en el mercado comercial latinoamericano ya está erosionando el peso que antaño tuvo Europa en esta zona.

GRÁFICO 1. AOD recibida por ALC de la UE (en % total CAD)



Fuente: elaboración propia basada en datos de OCDE/CAD.

En cuanto a las inversiones directas europeas en América Latina, después de una fuerte caída entre 2000 y 2003, los flujos han aumentado (a unos 25.000 millones de euros en 2007), aunque sin la intensidad de la década anterior (45.000 millones en 2000).

El flujo de remesas hacia América Latina ha sufrido una reducción sensible debido a la crisis económica global, pero se estima que en 2010 habrá cierta estabilización. No hay datos precisos actuales del envío de remesas desde la UE a América Latina, pero las tendencias recientes indican que representan más de 7.000 millones de euros anuales.

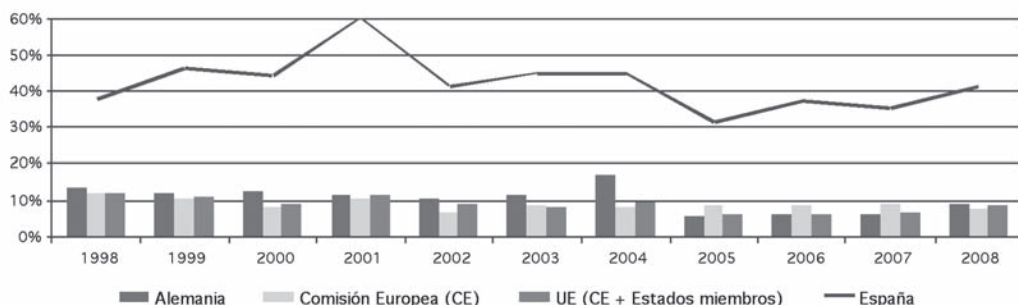
La cooperación

La ayuda oficial al desarrollo de la UE (la Comisión Europea y los estados miembros) para América Latina y el Caribe ha evolucionado positivamente en esta década,

pasando de 2.500 millones de dólares en 2000 a casi 6.000 millones en 2008. Este aumento se debe fundamentalmente a las aportaciones crecientes de España (518 por 100), Alemania (136 por 100), y la Comisión Europea (209 por 100). El resultado de este auge es que la UE representa actualmente más del 60 por 100 de la AOD que recibe ALC (Gráfico 1).

Sin embargo, este incremento en el peso de la cooperación europea no se debe solo a un mayor esfuerzo propio; también se debe en gran medida a las reducciones en la AOD para ALC de donantes importantes como Estados Unidos, Canadá y Japón. Por otro lado, en este periodo América Latina ha reducido sensiblemente su importancia relativa dentro del total de la cooperación de la UE (ver Gráfico 2). Si en los años noventa América Latina representaba en promedio el 12 por 100 de la AOD total de la UE, entre 2000 y 2008 esta media cayó a menos del 8 por 100.

GRÁFICO 2. AOD europea para ALC sobre AOD total por donante (en %)



Fuente: elaboración propia basada en datos de OCDE/CAD.

Los datos globales esconden un hecho preocupante, la salida gradual de varios donantes europeos. El Reino Unido ha cerrado prácticamente todas sus oficinas en la región; Suecia y Dinamarca siguen el mismo camino y Países Bajos e Italia han reducido notablemente su ayuda hacia América Latina en los últimos años. La subida de la AOD española solo ha compensado en parte estas salidas, y los recientes recortes en el presupuesto de cooperación española (más de 800 millones entre 2010 y 2011) revelan que su crecimiento tiene límites.

III. LA COOPERACIÓN EUROPEA ANTE EL CONTEXTO CAMBIANTE EN AMÉRICA LATINA

Esta evolución negativa de la importancia de América Latina para la cooperación europea refleja un giro importante en las políticas de ayuda de la UE que se centran cada vez más en los países de renta baja, en particular en África. Este

sesgo es un resultado lógico de la centralidad que tienen los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda de eficacia en la orientación estratégica de los donantes europeos, algo que está generando algunas contradicciones que se observan en la práctica (ver Recuadro 2).

En ambos casos se privilegia una distribución geográfica de la ayuda centrada en los países más pobres del mundo. América Latina no es un foco importante dado su avance en el logro de los ODM, aunque para esta región el marco de los ODM es incompleto, pues entre otros temas, no incluye metas de desarrollo económico. Por otro lado, muchos países latinoamericanos rechazan lo que ven como una imposición de la agenda de desarrollo por parte de los países ricos (destacándose algunos europeos como los más «intransigentes»).

Todo ello se aterriza en una América Latina donde existe un discurso emergente, cada vez con más eco, que apunta la necesidad de buscar rumbos propios. En la

integración regional, se enfatizan nuevos modelos más «autóctonos», mientras en el desarrollo se intensifican las iniciativas de cooperación Sur-Sur, extendiéndola más allá de la cooperación

técnica y ampliando significativamente el volumen de recursos movilizados.

Si América Latina nunca fue una región de foco principal de la ayuda internacio-

RECUADRO 2. *La cooperación europea en América Latina en la práctica*

En el capítulo 5 de esta investigación se analiza la cooperación europea en tres países latinoamericanos: Bolivia, Chile y Perú. De las ideas que surgen de estos estudios se pueden destacar las siguientes:

- La agenda de los ODM tiene una relevancia práctica relativa para la cooperación con los países latinoamericanos, mientras que la agenda de la eficacia de la ayuda tiene un papel central en pocos países de la región.
- La presencia de cooperantes no tradicionales (China, Venezuela, Irán, Rusia, etc.) y de fuentes alternativas de recursos para el desarrollo es creciente, reduciendo la necesidad de la AOD europea y su capacidad de incidencia en procesos locales, lo cual tiene implicaciones para las posibilidades de avanzar en la agenda de eficacia.
- La coordinación entre la Comisión y los estados miembros varía mucho, pero en general no va mucho más allá del intercambio de información, salvo en los foros sectoriales donde es más intensa. Además, los países socios latinoamericanos no siempre promueven esta armonización, pues muchos privilegian las relaciones bilaterales en las cuales su capacidad de incidencia sobre la agenda es percibida como mayor que en el diálogo con un grupo de donantes.
- La «doctrina» de cooperación con países de renta media ha permeado poco en la práctica de la cooperación europea, salvo para justificar la salida de algunos países latinoamericanos y el creciente uso de la cooperación triangular como modalidad (aunque la Comisión encuentra límites para su aplicación por razones jurídico-administrativas).
- Como resultado de esa salida (la última anunciada fue la salida de Dinamarca de Bolivia), solo quedan Alemania, España y la Comisión Europea con una presencia importante en toda la región.
- De estos donantes, España surge como «líder natural», aunque sus capacidades de ejercer ese liderazgo son limitadas.

nal, ahora menos. En parte es víctima de su propio éxito. Es la única región en desarrollo donde prevalecen los regímenes democráticos y gobiernos estables, donde no hay conflictos militares interestatales y en la cual predominan países de renta media. El hecho de que la región haya podido sortear bien la crisis económica global es un motivo más para que los donantes se preocupen menos de su situación de desarrollo.

En este contexto, la Comisión Europea sugiere en su Comunicación de septiembre de 2009 un nuevo enfoque para su política de desarrollo, para la que propone que el objetivo global de dicha política –la reducción de la pobreza– debe «adaptarse a la realidad latinoamericana». Este ajuste se debe hacer en varias direcciones:

1. Diversificar los instrumentos y objetivos según los desafíos de desarrollo de los países de la región. Aunque se reconoce la necesidad de concentrar recursos en los países más pobres de América Latina, la Comisión aboga por una atención diferenciada hacia los países de renta media alta –para lo cual ha propuesto una ampliación del Instrumento para los países industrializados (IPI+).
2. Dar mayor atención hacia bienes públicos y desafíos globales como el

cambio climático, migraciones, innovación, energía, etcétera.

3. Privilegiar formas de cooperación de interés común e instrumentos que pueden «apalancar» recursos de instituciones financieras y el sector privado. Para tal fin, la Comunicación anunció la creación del Mecanismo de Inversión en América Latina (MAIL, mejor conocido por sus siglas en inglés, LAIF)¹⁴.
4. Explorar oportunidades de apoyar la cooperación Sur-Sur en la región y de aumentar la cooperación triangular para abordar retos trans-regionales¹⁵.
5. Esforzarse por aumentar los resultados tangibles de las operaciones, *inter alia*, a través de una reforma de EUROsociAL y más atención hacia la economía productiva y la generación de empleo.

Para tal fin, la Comisión situó a la Cumbre de Madrid celebrada en mayo 2010, como un momento clave para avanzar en esta agenda, incorporando a los socios latinoamericanos en una reflexión conjunta.

IV. LA COOPERACIÓN EN LA CUMBRE DE MADRID

¿Cuál fue el lugar que tuvo la cooperación en esta cumbre? A primera vista, práctica-

¹⁴ Más información en [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/laif/index_es.htm].

¹⁵ Ver, al respecto, presentación de la Comisión Europea (2009), en [http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/triangular_cooperation/EuropeanCommission-TC_experiences_challenges.pdf].

mente ninguna, por lo menos en lo que a las noticias sobre el evento se refiere. Como ha ocurrido en conferencias anteriores, la atención de los medios se centró en dos cuestiones, por un lado, las polémicas políticas (en particular la amenaza de algunos líderes de boicotear la reunión si participaba el presidente hondureño), y por el otro, los avances en los acuerdos de asociación, especialmente sobre la decisión de reanudar las negociaciones entre la UE y MERCOSUR. Sin embargo, no se podía encontrar mucha información precisa sobre los debates acerca de lo que se supone eran los temas centrales del encuentro: innovación, tecnología, desarrollo sostenible e integración social.

No obstante, un análisis más ajustado de la Cumbre revela que si bien la cooperación no tuvo un papel muy destacado (como tampoco la tiene en general en las relaciones birregionales), sí tuvo cierto peso, y, más importante, parece que se dio un paso relevante hacia un nuevo enfoque en este ámbito. Aun así, sigue habiendo algunas contradicciones significativas.

Una contradicción reseñable fue la organización de una «Conferencia Ministerial sobre Cooperación al Desarrollo previa a la Cumbre UE-ALC» sin que resultase en ningún documento. Se trata de la primera vez que se haya organizado un encuentro sobre este tema a esca-

la ministerial antes de una Cumbre birregional por lo que sorprende la escasa información que ha trascendido. También ha sorprendido que durante la presidencia española del Consejo de la UE no se diera seguimiento al primer encuentro de donantes europeos activos en América Latina organizado por la Comisión Europea en diciembre 2008, pues sería un lógico reflejo del papel de liderazgo de España en la cooperación¹⁶.

En el balance más positivo se encuentran los dos documentos principales de la Cumbre –la Declaración de Madrid y el Plan de Acción 2010-2012–, el Acuerdo de Asociación UE-América Central, el lanzamiento del Mecanismo de Inversión en América Latina, la creación de la Fundación América Latina y Caribe-UE (ALCUE) y algunas reuniones sectoriales previas.

Por lo general, la Declaración de Madrid es similar a declaraciones de cumbres anteriores. Con relación a la cooperación, este ámbito no tiene un peso específico, pero hay menciones a lo largo del texto. Se puede destacar el compromiso de reforzar la ayuda a las personas más vulnerables y los pobres afectados por la crisis económica. En un sentido amplio se manifiesta la «intención de mejorar la coherencia y eficacia de [las] políticas de cooperación al desarrollo» y se reitera el objetivo de destinar el 0,7 por 100 del PIB

¹⁶ Ha sido la propia Comisión que ha tomado la iniciativa, unos meses después de la Cumbre de Madrid, de empezar a organizar un nuevo encuentro (previsiblemente en 2011) en el cual se espera cierto protagonismo de España.

a la AOD. Como elemento notable, no hay ninguna alusión a la cooperación con países de renta media, en contraste con cumbres anteriores. Un tema nuevo en esta declaración es la cooperación triangular que debe recibir más atención aunque no se especifica para qué ni cómo.

Esos temas están tratados en el Plan de Acción, una novedad metodológica muy importante de esta cumbre. Es una forma de poner en práctica un trabajo conjunto de planificación, algo que contribuirá sin duda a reforzar la asociación. El aporte principal del plan es que parece dar un paso hacia un nuevo enfoque de cooperación, menos «asistencialista», que busca fomentar una colaboración más horizontal entre las dos regiones (algo que el Parlamento Europeo ha reclamado en una resolución reciente), y más ajustado a las particularidades de países de renta media y a temas de la agenda de bienes públicos regionales y globales que interesa a América Latina.

También es positivo que el Plan vincule estrechamente los mecanismos de diálogo con las actividades e iniciativas de cooperación y que se haya hecho el esfuerzo de señalar los «resultados esperados» para la próxima cumbre en 2012 (a celebrarse en Chile). El foco en el refuerzo de capacidades es positivo. Sin embargo, los objetivos son muy amplios y difusos, y generalmente poco realistas (p. e., aumentar la integración regional). Además, no hay compromisos vinculantes,

se incluyen muchas actividades sin priorización alguna y hay un claro sesgo hacia cooperación en ámbitos políticos y de seguridad frente a aquellos más relacionados con el desarrollo.

El Acuerdo de Asociación (AA) UE-América Central será «un caso de prueba» para el nuevo enfoque de cooperación, como indican los profesores del Arenal y Sanahuja (2010) en un texto sobre la Cumbre¹⁷. Al no disponer del texto del acuerdo, no es fácil analizar sus implicaciones, pero según observadores que han seguido el proceso, la cooperación ha estado desligada de las negociaciones, las prioridades han sido predeterminadas (en la Estrategia Regional 2006-2013) y no se concretan recursos, mecanismos ni contenidos. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil se quejan del poco énfasis en el desarrollo sostenible, la falta de reconocimiento de las asimetrías y la poca coherencia con el pilar comercial del mismo Acuerdo.

De alguna manera, lo que hace este AA es actualizar el Acuerdo de cooperación de 2003. En el texto final de la Cumbre UE-América Central en Madrid se dedica poco espacio al Acuerdo y las referencias a la cooperación se orientan principalmente al ámbito de la seguridad. Habrá que ver cómo este acuerdo se traslada a acciones concretas en la práctica. Un primer indicio será la revisión a medio término de la Estrategia Regional, actualmente en curso.

¹⁷ Véase en [http://www.eu2010.es/es/cumbre_ue-alc/noticias/may19centroamerica.html].

En las otras reuniones entre la UE y países (Chile y México) y subregiones (Comunidad Andina y MERCOSUR), la cooperación no recibió mucha atención. Una excepción fue la cumbre con Chile en la cual las partes se comprometen a avanzar en la puesta en marcha de la «Asociación para el Desarrollo y la Innovación» y la UE ofrece apoyo para la reconstrucción en este país andino.

Se aprovechó la cumbre para hacer un acto de lanzamiento del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), una novedad importante para la cooperación birregional (siguiendo el ejemplo de un fondo similar en marcha para África). Lo importante de MIAL es que es el primer instrumento de la Comisión para combinar ayuda no reembolsable con préstamos, permitiéndole apoyar proyectos de inversión de mayor envergadura en energía, interconectividad, transporte, medio ambiente, infraestructuras sociales y apoyo al sector privado. A través de su aportación de 125 millones de euros en donaciones, la Comisión espera generar inversiones por encima de los 3.000 millones hasta 2013. Este mecanismo no es fruto directo de la Cumbre de Madrid pero encaja bien en su nuevo enfoque. Ya se han aprobado 3 proyectos por un valor de 400 millones de euros.

El encuentro birregional de Madrid también fue una ocasión para aprobar la creación de la Fundación América Latina y Caribe-UE (ALCUE). En este caso se trata de un ente creado por las dos partes, aunque la financiación puede ser princi-

palmente europea al principio. Aún quedan pendientes muchos detalles sobre la organización, ubicación y funciones de esta fundación por lo que no se puede predecir su relevancia para la cooperación. En todo caso, servirá como espacio no oficial de debate de los diversos actores involucrados, lo que en sí mismo sería un aporte importante.

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO

La Cumbre de Madrid no constituye un gran avance en la cooperación europea con América Latina pues se realiza en un momento en que esta región está bajando significativamente en las prioridades de la ayuda europea. Ninguna cumbre hubiera podido cambiar esa realidad y España no estaba en condiciones de presionar mucho a sus socios europeos para revertir la situación.

Sin embargo, este encuentro parece iniciar un nuevo camino en el ámbito de la cooperación en la cual se buscaría mayor horizontalidad, alejándose del modelo tradicional Norte-Sur con su foco más asistencialista. Se trata, de momento, solo de una potencialidad, pues este foro, al igual que las cumbres anteriores, peca de un exceso de retórica y el Plan de Acción no deja de ser una lista de buenas intenciones sin un mecanismo claro de seguimiento ni de rendición de cuentas. Además, esta cumbre sigue la pauta de anteriores foros de contar con poca o ninguna participación de actores no oficiales

en su preparación. Estas limitaciones son relevantes en sí mismas, pero también tienen implicaciones para la calidad de los documentos (especialmente del Plan de Acción), y por tanto de la credibilidad de los compromisos. Después de todo, muchos de los compromisos dependerán del esfuerzo de actores no estatales que no han podido participar apenas en el proceso. Evidentemente, un aspecto importante de una «asociación estratégica birregional» es la incorporación plena de estos actores; sin duda, a medio plazo, la Fundación ALCUE –aún por crear– podría contribuir a este fin.

Por último, es muy prematuro hacer una valoración definitiva del lugar de la coope-

ración en las relaciones birregionales. Habrá que ver cómo los compromisos declarados en la cumbre se llevan a la práctica y también cómo evoluciona el marco general de la política de desarrollo de la UE. En ambos casos hay muchas incertidumbres que nos obligan a la prudencia en nuestro análisis. No parece que estemos ante cambios radicales potenciales, sino la disyuntiva –no dramática– es entre un escenario de ciertas mejoras menores o el *statu quo*. Ambos escenarios son posibles; que se logre el primero dependerá en gran medida del liderazgo de dos actores, la Comisión Europea (en el actual contexto parece poco probable que desempeñe ese papel) y España, objeto del siguiente capítulo.