REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 54-55.

España ante la segunda cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto.

Anna Ayuso Pozo

www.cidob.org

Fundación CIDOB - Calle Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España - Tel. (+34) 93 302 6495 - Fax. (+34) 93 302 6495 - info@cidob.org

Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 54-55, p. 85-109

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

La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto

Anna Ayuso Pozo*

RESUMEN

La presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2002 y la segunda Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno entre Europa y América Latina y el Caribe coinciden con un periodo de revisión de la política de cooperación para el desarrollo de la Comunidad en general y con la necesidad de concretar la propuesta de relación estratégica bilateral anunciada en la primera cumbre que tuvo lugar en 1999. En conjunto, los países de la Unión Europea constituyen el primer donante de la región, pero la ausencia de estrategia global, la dispersión y la descoordinación de las políticas bilaterales merman su eficacia y el peso de la cooperación en unas relaciones dominadas por las negociaciones comerciales y las cuestiones financieras. Para reforzar el papel impulsor de España en las relaciones birregionales, este país deberá trabajar por una mayor coherencia entre las políticas exteriores, económicas y de desarrollo europeas hacia Latinoamérica e integrarlas en estrategias de alcance regional y global, en cooperación con los actores más relevantes.

Palabras clave: Unión Europea, América Latina, cooperación para el desarrollo, España.

*Coordinadora del Programa de Cooperación Internacional de la Fundació CIDOB.
(aayuso@cidob.org)

La política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea (UE) vive una etapa de revisión y reforma con un horizonte aún incierto. Una indeterminación que puede hacerse extensiva al conjunto de las relaciones de la Unión Europea con América Latina, también en proceso de renovación tras la primera cumbre interregional y a las puertas de una segunda que debería establecer los elementos estratégicos de la cooperación en todos los ámbitos. España, que llegó a la Comunidad dispuesta a convertirse en adalid del fortalecimiento de la acción comunitaria hacia América Latina, puede alardear de haber contribuido inicialmente a un fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo con la región, pero también hay que reconocer su impotencia para cambiar el papel secundario que ha recibido la región en el conjunto de las relaciones de la UE con los países en desarrollo. Las circunstancias de la asunción de la próxima presidencia española en el primer semestre del 2002 no son las más propicias para impulsar un gran avance en la cooperación para el desarrollo con Latinoamérica, pero España no puede olvidar que gran parte de su proyección internacional la debe a sus vínculos latinoamericanos y debe hacer el esfuerzo para situarla en un lugar significativo de la agenda comunitaria.

Siguiendo la corriente general, la cooperación para el desarrollo de la Comunidad tiende a englobar aspectos políticos, económicos y sociales, por lo que cada vez resulta más difícil diferenciar los unos de los otros. La cooperación es cada vez más plural y al mismo tiempo más heterogénea, como lo es el mundo en desarrollo. Por ello a la cooperación para el desarrollo clásica se han ido incorporando instrumentos más cercanos a la cooperación económica y comercial. Aunque en los últimos años no se han producido cambios importantes en la cooperación preexistente entre la UE y América Latina, los instrumentos se han adecuado a los principios y orientaciones de la nueva política de cooperación comunitaria en general y de las relaciones con América Latina en particular. Las futuras transformaciones deberán derivar de una nueva estrategia global más integradora, cuya primera expresión es la elaboración de las estrategias nacionales de apoyo para cada país, en la que se impliquen tanto la Comunidad y los estados miembros en su calidad de donantes, como los mismos países receptores que son, en último término, quienes deben llevarla a cabo. Eso exige un proceso de concertación basado en compromisos a largo plazo y una visión estratégica.

Con este objetivo se dibujó la convocatoria de una Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno entre las dos regiones en junio de 1999. El entonces ministro español de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, afirmó que no se trataba de crear un nuevo foro negociador sobrepuesto a los ya existentes, sino que se configuraba como un hecho político que debía proponer una visión política del modelo de relación y dar coherencia y sentido general al entramado de relaciones (Matutes, 1999). Pero la falta de concreción en las propuestas y sobre todo la ausencia de mecanismos de implementación y seguimiento de la primera cumbre dejaron en entredicho el compromiso efectivo que avale las declaraciones. Por ello, la segunda cumbre que se realizará durante la presi-

dencia española requiere un esfuerzo de iniciativa que dé contenido y veracidad al proceso e incorpore la cooperación para el desarrollo en un contexto general de transformación de las relaciones interregionales.

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN TRAS LA ADHESIÓN DE ESPAÑA

Los orígenes de la cooperación para el desarrollo de la inicial Comunidad Económica Europea (CEE) con América Latina no deben buscarse en los primeros años de su andadura, hay que llegar hasta la década de los setenta para encontrar los primeros ejemplos y sólo en la década de los ochenta comenzó a tener una cierta entidad. La participación de la región latinoamericana en el presupuesto total de las acciones de cooperación apenas alcanzó un promedio del 2,7% entre 1970 y 1977 (Alcántara, 1981) con un ligero aumento al final de la década, cuando al agudizarse la crisis centroamericana se incrementaron los recursos. El escaso impulso de la cooperación con Latinoamérica obedeció a diversas razones: en primer lugar, la CE no contaba con una atribución de competencias específicas para la cooperación para el desarrollo. Las relaciones especiales con los países en desarrollo se plantearon únicamente para mantener los vínculos privilegiados de los estados miembros con sus ex colonias, fundamentalmente Francia en los orígenes y el Reino Unido tras su adhesión en 1973. En segundo lugar, hay que contar con el mayor desarrollo relativo de América Latina en el conjunto de los países en desarrollo, sobre todo antes de la crisis de los años ochenta. En tercer lugar, influyó también la lógica comunitaria, que medía su contribución desde el receptor, sumando las aportaciones hechas bilateralmente por los países comunitarios a las de la CEE, con lo cual en conjunto se situaban como segundo donante después de Estados Unidos. A todo ello añadiremos los límites del presupuesto de la Comunidad, sobre todo el referente a una política no comunitarizada. Por descontado, el dominio hegemónico de Estados Unidos en el continente americano y la prudencia europea por no interferir en la política intervencionista de su principal aliado durante el periodo de guerra fría, también fueron determinantes.

En la década de los ochenta, la ampliación de la cooperación para el desarrollo a un ámbito más global, conllevó un tipo de cooperación más plural en los instrumentos y en los objetivos y se inició un proceso de diversificación según el diferente grado de desarrollo de los países beneficiarios, que se consolidaría en los noventa. Así, la Comunidad dividió la cooperación en tres grandes categorías: en primer lugar, la cooperación para el desarrollo en sentido estricto, que comprendía la cooperación finan-

ciera y técnica, la ayuda alimentaria y la ayuda a través de ONG; en segundo lugar, la ayuda humanitaria y, junto a estos dos tipos tradicionales, se introdujo la cooperación económica que estaba llamada a incrementarse en el futuro. Ésta constaba de cooperación científica y tecnológica, promoción comercial, cooperación energética, formación, promoción industrial y de las inversiones, apoyo a la integración regional y medio ambiente. En todas estas políticas horizontales, sin destino regional predeterminado, la participación de América Latina fue inicialmente muy minoritaria, a lo cual se unía la escasez de los fondos destinados para el conjunto de acciones; sin embargo, con el tiempo la cooperación económica llegó a convertirse en el instrumento principal de la cooperación con los países de renta media de la región.

Al incorporarse España en 1986 a las Comunidades Europeas, hubo de asumir el conjunto de políticas comunes y normas que configuraban el ordenamiento particular de la organización e incorporar la prioridad por zonas geográficas ajenas a sus relaciones tradicionales. No obstante, tras la adhesión de España y Portugal, la Comunidad revisó su política latinoamericana, lo cual revirtió en una mejora de la relación mutua, especialmente en el perfil político, aunque sólo modestamente en el económico. En esta evolución no puede pasar desapercibida la labor realizada por los representantes españoles, que ejercieron una tenaz presión sobre los principales órganos de decisión. Sin embargo, los progresos no alteraron de forma sustancial el lugar que la región ocupa en el orden de prioridades comunitarias para el conjunto de sus relaciones exteriores, es decir, en una órbita periférica.

El Gobierno español hizo valer sus vínculos con América Latina para presentarse ante la Comunidad con el peso de una potencia media en el campo diplomático (Piñol, 1993) ya que en el campo económico su posición era débil. En el discurso político del momento, España se atribuyó el papel de *puente* entre América Latina y Europa y ese discurso fue recogido por algunos países latinoamericanos, deseosos de ver aumentar su influencia en el seno de la Comunidad. Pero las pretensiones españolas tropezaron con escollos previsibles. En primer lugar, a pesar de que los vínculos históricos entre América Latina y España eran importantes, las relaciones económicas no llegaron a superar cifras más que modestas dentro del conjunto, si bien experimentaron una aceleración en su crecimiento durante los años setenta. En segundo lugar, la oposición de las dos grandes potencias coloniales, Francia y el Reino Unido, que veían peligrar los privilegios de sus zonas de influencia. A ello cabe añadir los recelos que las pretensiones españolas despertaban en las potencias medias latinoamericanas con vocación de liderazgo como Argentina, Brasil y México que tacharon de paternalistas algunas actitudes del Gobierno español (Rosenwig, 1987).

Todos esos factores hicieron fracasar la pretensión española de incluir en el Tratado de Adhesión una referencia a los particulares lazos políticos económicos y sociales entre España e Iberoamérica, pero sí consiguió una declaración común relativa a la intensifi-

cación de las relaciones. Las "Nuevas orientaciones de la CEE para las relaciones con América Latina" aprobadas por el Consejo en junio de 1987 consideraban necesaria, por vez primera una estrategia global que tuviese en cuenta la diversidad de las situaciones y las necesidades en las diferentes regiones de América Latina, pero mantenía una dualidad entre un diálogo de carácter global y una aplicación selectiva de los instrumentos, lo cual manifestaba las reticencias europeas a aceptar como países en vías de desarrollo (PVD) a algunas economías latinoamericanas. La cooperación para el desarrollo con América Latina dio un salto cuantitativo durante la segunda mitad de la década de los ochenta, acompañando al acercamiento político y a un cierto sentido del compromiso europeo de contribuir a la estabilidad de los procesos democráticos, sin embargo, pareció adquirir un papel de sustitutivo frente a la falta de otro tipo de concesiones comerciales. Generalmente, el compromiso político con los nuevos gobiernos democráticos se trató de capitalizar a través de la ayuda bilateral de los estados miembros, aunque España, consciente de sus limitaciones como país donante individual, trató de jugar la carta europea, continuando el discurso aperturista y de globalización de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo iniciado por el Reino Unido. No obstante, su escasa experiencia en la materia minimizó su capacidad de influencia.

En el conjunto de las relaciones eurolatinoamericanas se dio un predominio de lo político sobre lo económico, mal valorado por algunos sectores del continente americano. Se acusó a Europa de no aportar suficientes medios financieros para paliar la crisis económica y de que con ello se ponía en peligro la consolidación de los procesos de transición a la democracia que alentaba en sus declaraciones. Aun así, en el caso centroamericano la atención política y el apoyo económico fueron de la mano. En general, se puede afirmar que hubo una evolución positiva hacia una mayor institucionalización y reglamentación de las relaciones mediante la cual América Latina cobró una presencia propia y singular dentro del conjunto de relaciones externas de la Comunidad. Esta presencia plural y heterogénea, como la propia realidad latinoamericana, se tradujo en enfoques e instrumentos diversos, tanto en el diálogo político como en las relaciones económicas.

Durante los noventa, la recuperación económica de América Latina y su crecimiento sostenido a pesar de las fluctuaciones del sistema financiero internacional, así como los progresos en la integración regional latinoamericana mejoraron las perspectivas de cooperación; por una parte porque proporcionaba interlocutores más sólidos para la negociación; por otra, ofrecían mayores expectativas en cuanto a la apertura de mercados más amplios, sin olvidar la sombra del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el proceso de integración hemisférica impulsado por Estados Unidos. Igualmente, la región latinoamericana hizo progresos hacia la estabilización de sistemas políticos democráticos. Sin llegar al triunfalismo, se puede afirmar que se extendió la convicción generalizada de la necesidad de contar con instituciones democráticas y un Estado de Derecho que garantizase el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de todos los gobiernos de América

Latina. Si bien su cumplimiento efectivo genera hoy en día más que dudas razonables en no pocos casos, lo cierto es que, en teoría, la cláusula democrática está plenamente vigente en todas las relaciones de cooperación entre Europa y América Latina.

La política de cooperación para el desarrollo de los noventa, aunque mantuvo las características básicas, comenzó a sentar las bases de una transformación adaptada a un contexto internacional en mutación. El Tratado de la Unión Europea (TUE) aprobado en Maastricht en 1992, incorporó la política de cooperación para el desarrollo como competencia de la Comunidad, de forma compartida y complementaria a la de los estados miembros. Tras él, la Comisión elaboró el documento sobre "La política de cooperación para el desarrollo en el horizonte del año 2000" que retomaba la regionalización clásica de la política de cooperación, proponiendo esquemáticamente prioridades e instrumentos para adaptarse a cada una de ellas. Para América Latina, el documento proponía fomentar las inversiones y el sector privado al tiempo que un apoyo comercial y financiero a las reformas económicas, aunque sin olvidar a los países más pobres, para los que se pedía un aumento de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD).

En la misma línea una resolución de mayo de 1994 sobre "Las relaciones económicas y comerciales entre la UE y AL"[1] situaba la cooperación económica en el nuevo marco comercial que se iniciaba con la puesta en marcha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con carácter más general, en octubre de 1994, el Consejo Europeo de la UE, aprobó el "Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe" donde se citaban tres interlocutores primordiales: el Grupo de Río, América Central y el Mercado Común del Sur (Mercosur), pero mostrando la disposición a cooperar con otras agrupaciones regionales o subregionales, así como país por país. Proponía iniciar las conversaciones para la negociación de acuerdos de cooperación nuevos y más ambiciosos que reflejasen el potencial económico de sus socios; en cambio parecía excluir la posibilidad de protocolos financieros bilaterales para la cooperación para el desarrollo, permaneciendo la reticencia a un compromiso contractual en dicha materia.

El componente económico y financiero también destacaba en la comunicación de la Comisión "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000"[2] en la cual América Latina aparecía como una zona emergente y se planteaba la necesidad de una asociación política, económica y comercial. Por una parte, proyectaba profundizar los diálogos políticos existentes continuando con los temas de mantenimiento de la paz regional, los procesos de democratización y la promoción de los derechos humanos, pero añadía nuevos temas como la protección del medio ambiente, un sector de creciente importancia. En el terreno comercial destacaba el apoyo a la integración regional remarcando la ventaja comparativa de la UE por su experiencia y en esta misma línea se encuadraban los acuerdos de liberalización comercial y el apoyo al sector privado. En todas estas propuestas se proyecta la sombra de la creciente influencia

económica de los Estados Unidos en la región en detrimento de la participación europea. Se planteaba las incógnitas sobre los progresos en la relación con Estados Unidos y en particular el Tratado de Libre Comercio (TLC) y también mencionaba la integración de Chile y México en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Aunque el ámbito de la cooperación para el desarrollo continuaba considerado como un elemento esencial, dados los condicionantes presupuestarios se preveía concentrarse en los ejes establecidos en el TUE. Así, aparecían tres temas prioritarios: en primer lugar, el apoyo a la consolidación de los procesos democráticos, incluyendo la reforma del Estado y la descentralización. En segundo lugar, aparecía la lucha contra la pobreza como uno de los principales retos de una región que, según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), contaba con un 46% de la población viviendo por debajo del límite de la pobreza, y en aplicación de las propuestas aprobadas en la Cumbre Social de Copenhague de 1995. El tercero era el apoyo a las reformas económicas y la mejora de la competitividad, con atención al sector privado y la promoción de la cooperación económica en interés mutuo en materia industrial, científica, tecnológica y de la información, incluyendo el fomento de las inversiones y la vinculación de la universidad con los centros de producción. A estos temas se unían otros tres ejes transversales para incorporar en cada uno de los sectores: el primero era el apoyo a la integración regional, el segundo la mejora de la educación y la formación en todos los niveles educativos y el tercero, la denominada gestión de las interdependencias, que incluía: medio ambiente, energía, lucha contra la droga y otros, como las políticas demográficas o el transporte.

Para aplicar estas prioridades, la Comisión señalaba la importancia de elaborar estrategias por países y sectores adaptándolas sistemáticamente a los cambios en la realidad. Además proponía la creación de programas horizontales plurianuales para toda América Latina, lo cual, en su opinión, aumentaría la visibilidad de las acciones al tiempo que permitiría incluir una dimensión Sur-Sur mediante la cofinanciación con países de renta media. La novedad más destacable del documento era la atención a la mejora de los métodos de gestión y destacando la necesidad de la participación activa de los beneficiarios, pero también la búsqueda de una complementariedad y la cofinanciación con los países receptores, los países miembros y otros donantes, con especial referencia al Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Para ello, además de participar en los foros de coordinación ya existentes, advertía la necesaria coordinación de las políticas bilaterales de los estados miembros de la UE, en especial en torno a los ejes prioritarios definidos, pero no mencionaba los mecanismos adecuados. Se constataba que el conjunto de la CE y los estados constituían el primer donante a la región y que se había producido un incremento sustancial durante los años ochenta y noventa. Como continuación, se convenía pasar de los 925 millones de ecus (MECUS) destinados a la línea de cooperación técni-

ca durante el período 1990–1994 a 1.343 MECUS para el período 1995–1999, a lo cual debían unirse las asignaciones procedentes de las acciones horizontales y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Pero continuaba sin contemplar la posibilidad de protocolos financieros específicos vinculados a los acuerdos.

En su momento el Parlamento Europeo[3] observó que las propuestas de la Comisión eran imprecisas y escasamente innovadoras. Aunque apoyó las intenciones de mejorar la gestión, demandó una mayor atención a la evaluación incluida la elaboración de informes anuales sobre los progresos en los diferentes ámbitos de la cooperación interregional que permitieran un control político. Además de reprochar la escasez de recursos y la ausencia de protocolos financieros, su análisis era especialmente crítico en lo referente al diálogo político, considerando que no se habían tenido en cuenta las potencialidades de aplicación de las disposiciones de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en las relaciones con América Latina. Así, abogaba por la inclusión de los temas de seguridad internacional y defensa que ya estaban abordados en los diálogos regionales e incluso propugnó la celebración de acuerdos en la materia.

Ya en marzo de 1999 la Comisión presentó una nueva comunicación que denominó "Una nueva Asociación Unión Europea / América Latina en los albores del siglo XXI" en clara alusión a los trabajos publicados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Con la primera Cumbre de jefes de Estado y Gobierno en el horizonte cercano, las propuestas de la Comisión se caracterizaron por su afán continuista en la necesidad de profundizar en la estructura subregional de las relaciones. En el aspecto político abogaba por una asociación estratégica que permitiría aumentar la influencia de ambas regiones mediante una acción concertada en los foros y organismos multilaterales. Al efecto, señaló como ámbitos prioritarios: la reforma de Naciones Unidas, la legislación en materia de control de armamentos, el control de flujos migratorios, los tráficos ilícitos (drogas, armas, blanqueo de dinero) y el terrorismo, así como la promoción de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible, la estabilidad financiera y la equidad social. En el ámbito de la cooperación económica, mantuvo como objetivo básico la inserción armoniosa de los países en el sistema económico mundial y la contribución al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. Se hacía así una clara división entre México, el Mercosur y Chile, con los cuales se proyecta continuar un proceso de liberalización recíproca, y los demás, que se continuarán beneficiando del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) en la medida necesaria, pero permanentemente sometido a revisión, en atención a la evolución de los mercados.

La diferenciación entre países fue igual de nítida en la cooperación para el desarrollo, donde se prevé una mayor concentración de los recursos en los países menos avanzados. Reconociendo que las previsiones financieras, en aplicación de la Agenda 2000, auguran una estabilización de los flujos, el objetivo esencial pasó a ser el aumento de la eficacia y el impacto mediante la aplicación de criterios de gestión transparentes. Los principios fun-

damentales que recogieron las nuevas orientaciones son los siguientes: programación por país concentrada en un número de sectores limitados y concertados con el país receptor; establecimiento de un convenio marco de intervención y orientaciones plurianuales con dotación financiera indicativa; concertación con otros donantes sobre la base de una división de tareas; evaluación a priori, durante y a posteriori, atendiendo no sólo a los resultados, sino también al impacto y su sostenibilidad. Del conjunto del texto se desprende la tendencia a la marginación de la cooperación para el desarrollo hacia los países y sectores sociales más desfavorecidos. La cooperación clásica serviría de complemento a un mecanismo asociativo en el que dominarían las relaciones económicas en mutuo interés y en el que asoma el diálogo político como mecanismo para incrementar la influencia de ambas regiones en la comunidad internacional en un contexto de globalización.

Tanto la vertiente económica como la política, conducen hacia la construcción de una nueva relación de asociación avanzada entre las dos regiones basada en un interés recíproco y cimentada en un diálogo paritario. Sin embargo, en la realidad de América Latina se dan grandes diferencias entre los diversos países y, sobre todo, existe una gran desigualdad en el reparto de la riqueza entre las diversas capas sociales y persisten pobreza y marginación. Estas circunstancias hacían temer sobre la continuidad de una prosperidad cimentada en la injusticia y, por ello, junto al perfeccionamiento del diálogo regional y subregional, la Comunidad mantuvo la necesidad de instrumentos de co-operación clásica centrados en sectores prioritarios de la lucha contra la pobreza y otras acciones horizontales como el medio ambiente, los derechos humanos y las cuestiones de género. Pero, además, la reforma del Estado y el apoyo a los procesos de descentralización democrática aparecen como una condición *sine qua non* para un desarrollo sostenible y duradero. En todos estos aspectos se manifiesta la necesidad de coordinación y de una acción concertada entre la Comunidad y los estados miembros que permita el establecimiento de un diálogo global sobre los aspectos esenciales de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, la falta de concertación en la proyección de las políticas externas bilaterales es uno de los aspectos más débiles en la UE, que se transmite al diálogo interregional en general y especialmente en América Latina, donde los interlocutores son diversos y heterogéneos.

EL PAPEL DEL DIÁLOGO REGIONAL

Los dos diálogos iniciados a raíz del apoyo al proceso de paz centroamericano, el diálogo de San José y el del Grupo de Río, institucionalizados en la segunda mitad de la década de los ochenta, pasaron de ser una iniciativa puntual a convertirse en mecanismos de cooperación política de mayor alcance material. En el aspecto político el diá-

logo de San José tuvo dos objetivos básicos: el cese de los conflictos y la instauración de regímenes democráticos respetuosos de los derechos humanos por una parte, y el estrechamiento de los vínculos interregionales como medida de seguridad para evitar el resurgimiento de los conflictos, por otra. Pero al tiempo, sirvió para firmar un acuerdo de cooperación. En cambio, por la naturaleza política y no orgánica del Grupo de Río, el diálogo con la Comunidad no podía considerarse una negociación: su función era crear un clima de confianza que condujese a posiciones comunes y a la concertación entre regiones. Con el devenir de los años el diálogo con el Grupo de Río se consolidó como el foro político principal de la relación interregional, completado con diversos diálogos más reducidos entre los cuales destaca el tradicional de Centroamérica, al cual se unieron otros con los dos grandes grupos de integración regional latinoamericanos, el Mercosur y la Comunidad Andina, así como con otros actores individuales como México y Chile. El diálogo con el Grupo de Río es de contenido eminentemente político y trasciende la temática birregional extendiéndose a la agenda internacional global. A los temas tradicionales como el comercio, la inversión, el respeto a los derechos humanos o la integración regional se sumaron la prevención de conflictos y el fomento de la confianza internacional, la lucha contra el narcotráfico o la protección del medio ambiente. En todas las declaraciones conjuntas se ha hecho referencia a la importancia de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y a la acción concertada de Europa y América Latina, especialmente en el tema de la reforma y la participación en las medidas internacionales para la gestión de conflictos.

El propósito general del diálogo es fortalecer la presencia internacional de ambas regiones y ayudarlas a gestionar más eficazmente la globalización. Al no ser un foro de negociación, las cuestiones económicas se abordan únicamente con carácter general, mientras que los acuerdos concretos se fraguan mediante el diálogo con cada una de las contrapartes de los acuerdos suscritos bilateralmente o con las asociaciones regionales. En las cuestiones comerciales y las relacionadas con la organización económica internacional, aunque existe un consenso sobre los beneficios mutuos de una más estrecha cooperación, los intereses específicos contrapuestos y la propia dinámica de los procesos internos constituyen los principales obstáculos. Por ello el desarrollo de la alianza se vincula a un análisis del fenómeno económico global que incluya las nuevas tendencias, como la importancia creciente del factor medioambiental, el protagonismo de los actores no estatales públicos y privados, la educación y la formación, o el acceso a las nuevas tecnologías. Sin embargo, se perfila una creciente atención por las condiciones socioeconómicas y el refuerzo de la participación social como requisitos para la sostenibilidad a largo plazo, tanto de la prosperidad económica como de los regímenes democráticos (IRELA, 1997). La incorporación del sector privado, especialmente el empresarial, pero también otros agentes sociales, es uno de los aspectos más frecuentemente destacados, aunque cuesta encontrar los mecanismos apropiados. La CE cuenta con diversos programas de cooperación descentralizada

que fomentan la participación social, pero los intentos por incorporar a los actores sociales en el diálogo político sistemáticamente tropiezan con las reticencias de algunos países. El objetivo es llegar a una asociación de carácter político y económico que complemente el establecimiento de una zona de libre comercio, para lo cual se proponen una concertación en los temas de interés mutuo y una coordinación de sus posturas en los foros multilaterales. El empeño europeo por vincular el avance de la liberalización comercial con la concertación política abunda en su voluntad de contrarrestar el indudable poder de atracción económica que supone Estados Unidos, ofreciendo un acuerdo global (De La Rocha Vázquez, 1998), pero el interés primordial de la relación sigue siendo el económico.

Todavía es pronto para saber hasta dónde llegará la vertiente política del diálogo aunque indudablemente el corto plazo estará dominado por la negociación comercial. Esta preponderancia de las cuestiones económicas también quedó manifiesta durante la celebración de la primera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe celebrada en Río de Janeiro entre el 28 y el 29 de junio de 1999. Convocada por una iniciativa conjunta entre España y Francia, la Cumbre se planteó más como un evento político que económico y comercial. La idea era realizar una reflexión conjunta sobre el modelo de organización del poder de decisión en el actual orden internacional que hiciese posible una concertación birregional en temas de interés común, capaz de contrapesar el dominio hegemónico estadounidense en los foros internacionales. Sin embargo, el centro de atención principal fue el de la liberalización comercial: en primer lugar, el inicio de negociaciones para el establecimiento de una zona de libre comercio con el Mercosur y Chile; el segundo, estrechamente ligado, fue el del proteccionismo agrícola, que en realidad constituye el problema de fondo básico, con profundas implicaciones para la política agrícola común.

Las gestiones de las cancillerías más implicadas lograron salvar la cumbre gracias a la firma de una declaración y un plan de acción. La declaración reiteraba la adhesión de todos los participantes a los principios democráticos y al respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y expresaba la voluntad de avanzar hacia la consolidación de una *asociación estratégica* de carácter político, económico, cultural y social. Se creó un Grupo birregional que, en el nivel de autoridades superiores, será el encargado de hacer el seguimiento del plan de acción. Éste establece un gran número de prioridades a lo largo de 54 puntos que engloban todos los aspectos de la relación; comienzan por el campo político, en donde se destaca la cooperación para la promoción de los derechos humanos, tanto en los organismos internacionales como en sus respectivos territorios. El segundo aspecto político es la modernización del Estado y la reforma de los sistemas judiciales y fiscales atendiendo a la mayor cooperación entre el sector público y la sociedad civil. El tercer foco de atención es la seguridad internacional, donde se saludan los actuales progresos en materia de medidas de seguridad y desarme y se llama a la cooperación para fortalecer la estructura legal internacional, especialmente en materia

de tráficos ilegales de drogas y armas, corrupción y terrorismo. En el campo medioambiental se invita a colaborar para un desarrollo sostenible mediante un aprovechamiento racional de recursos respetando la convención sobre el cambio climático.

La sección económica, además del tema comercial, aborda la necesidad de colaborar para la estabilización del sistema financiero, tanto en el nivel internacional como el nacional, un aspecto muy sensible en una región sometida a frecuentes crisis monetarias y con gran dependencia de los flujos extranjeros. Otro aspecto, muy ligado, es el fomento y protección de las inversiones dentro del cual se hará un llamamiento al incremento de las operaciones del BEI, pero sobre todo el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y la formación en materia empresarial. También se menciona la protección de la propiedad intelectual y la del consumidor. Por último, como sectores específicos para la cooperación se mencionan el turismo, la energía alternativa y las infraestructuras. La sección sociocultural aborda fundamentalmente la cooperación educativa en todos los niveles e incluye la promoción de las identidades culturales, incluyendo las minoritarias. Se pretende fomentar el grupo de trabajo UE-AL sobre cooperación científica y tecnológica y promover iniciativas en el campo de la sociedad de la información. Como colofón se invita al fortalecimiento de la integración regional mediante la colaboración y el intercambio de experiencias, poniendo el acento en el desarrollo de las políticas comunes, un aspecto diferencial respecto al modelo de integración que lideran los Estados Unidos.

Se trata de un plan muy amplio, sin objetivos concretos, cuya finalidad es tratar de cohesionar la amalgama de relaciones existentes bajo un paraguas común que refuerce la visibilidad política del conjunto. Pero tras la retórica triunfal quedaron pendientes los temas controvertidos sobre el comercio y no se avanzó en los instrumentos para aumentar la eficacia de la ayuda. En esta cumbre el inicial papel impulsor de España pareció muy mermado y sus esfuerzos parecieron volcados en conseguir ser elegida como sede para la segunda cumbre euro-latinoamericana a celebrar durante la presidencia española en el primer semestre del año 2002, lo cual consiguió[4]. Tal y como se constata en la comunicación de la Comisión sobre el seguimiento de la primera cumbre en octubre de 2000[5], las reuniones del Grupo birregional hasta ahora se han limitado a tratar de concretar las prioridades, pero todavía no se ha llegado a ningún mecanismo contractual efectivo de aplicación programada y concertada. La segunda cumbre será la oportunidad de avanzar en esa línea. El punto de partida serán las once prioridades acordadas en la reunión de Tuusula (Finlandia) de noviembre de 1999[6], que fueron confirmadas en la reunión ministerial del Grupo de Río celebrada en Vilamoura en febrero de 2000 durante la presidencia portuguesa. El documento de la Comisión señala dos líneas de trabajo en anticipación de la segunda cumbre: en un primer nivel las prioridades inmediatas se centrarán en la promoción de los derechos humanos, la sociedad de la información y la reducción de los desequilibrios sociales. En un segundo nivel a medio y largo plazo los trabajos de la Comisión se dirigirán a incorporar los planes de acción de Río y Tuusula en las

relaciones bilaterales y subregionales, pero sin predeterminar los mecanismos aunque se hace especial mención a la necesidad de mejorar los instrumentos de coordinación.

LOS NUEVOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN

Uno de los principales instrumentos para la renovación de las relaciones entre la Comunidad y Latinoamérica son los acuerdos de cooperación. En la actualidad encontramos dos tipos de acuerdos: los de la tercera y cuarta generación. Con los dos grupos de integración regional de mayor tradición pero con menor dinamismo económico, Centroamérica y la Comunidad Andina, subsisten los denominados acuerdos de tercera generación, que se generalizaron a comienzos de la década de los noventa. Ambos cuentan con un tratamiento privilegiado en el seno del SPG y son los principales receptores de ayuda de la región. Además, los dos grupos participan en un diálogo político institucionalizado con la UE, acordado al margen del acuerdo. En el caso de la Comunidad Andina el acuerdo está concluido entre la Comunidad, el acuerdo de Cartagena y sus países miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), con Centroamérica las partes son la Comunidad y cada uno de los países centroamericanos miembros del Sistema de Integración Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). En ninguno de los casos participan los países miembros de la UE como partes, ya que se trata de acuerdos de cooperación totalmente subsumibles en el título XVII del TUE que contiene la política común de cooperación. A pesar de seguir el modelo utilizado a comienzos de la década son acuerdos que han entrado en vigor sólo recientemente debido fundamentalmente a razones de política interna que han retrasado su entrada en vigor[7] y por tanto todavía tienen margen para su desarrollo a través de la cláusula evolutiva que permite aumentar los niveles de cooperación y completarlo mediante acuerdos específicos.

La última novedad son los acuerdos de cuarta generación que han sido concluidos con el Mercosur, Chile y México[8]. Estos acuerdos están contraídos no sólo por la Comunidad sino también por los estados miembros y por tanto son acuerdos mixtos que incorporan como parte integrante el diálogo político (Flaesch-Mougin, 1999). Además el objetivo de estos acuerdos es la preparación de una asociación de carácter político y económico, uno de cuyos componentes fundamentales es la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios hasta constituir una zona de libre comercio de acuerdo con las normas de la OMC. En la liberalización se incluye, tanto los aspectos puramente comerciales, en los que la Comunidad tiene competencia exclusiva, como los servicios y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio que continúan siendo competencia compartida con los estados[9].

Aunque el aspecto comercial es el dominante, en estos acuerdos se incluye una amplia referencia a la cooperación en general que se extiende a un gran número de ámbitos, incluidos los aspectos sociales (empleo y lucha contra la pobreza) y culturales; además la cláusula evolutiva permite su posterior ampliación. Otro aspecto a destacar es la referencia al fomento de la cooperación triangular para desarrollar programas conjuntos con terceros países en ámbitos de interés común. Aquí se manifiesta también la condición de países de renta media que queda patente en el principio de reciprocidad presente a lo largo de estos acuerdos. En el plano institucional, además de la comisión mixta, se introdujo el Consejo conjunto que se reunirá a escala ministerial de forma regular, sin embargo puede delegar total o parcialmente en la comisión mixta. La inclusión de aspectos relacionados con los tres pilares comunitarios que prevén procedimientos diversos para la conclusión de acuerdos complementarios introduce una complejidad institucional en la cual queda reforzado el componente intergubernamental. Existe el riesgo de que esto pueda trabar la gestión de todo el acuerdo, incluidas las políticas exclusivamente comunitarias ya que no se ha incluido ninguna cláusula de delimitación competencial. En el ámbito de la cooperación al desarrollo la complejidad queda asegurada dado el carácter mixto de las competencias de la CE y los estados y además cada uno de los países socios mantiene intacta su autonomía para concertar los acuerdos de cooperación bilaterales con las agencias donantes.

Otra novedad de estos acuerdos es que su duración es indefinida y no de cinco años como los anteriores. Finalmente, destaca la inclusión de una cláusula que contempla la adopción de medidas[10] en respuesta al incumplimiento de las obligaciones sustanciales del acuerdo y como tales se consideran: la denuncia unilateral ilegal del acuerdo y el incumplimiento del respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales recogidos en el artículo 1 del acuerdo. Se trata por tanto de una habilitación contractual para la aplicación de la cláusula democrática que únicamente exige la comunicación a la comisión mixta (Cedaba, 2000), la cual tratará de buscar una solución aceptable para las partes y velar por una cierta proporcionalidad, ya que se deben escoger aquellas medidas que menos perturben el funcionamiento del acuerdo.

LA COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA

Una de las primeras medidas tomadas para la renovación de la política comunitaria de cooperación ha sido la introducción de una revisión periódica y sistemática de todos los instrumentos que permita, no sólo evaluar su eficacia e impacto, sino además determinar su adecuación a las prioridades y a los objetivos propuestos. Así, el Reglamento

443/92 sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los PVD de Asia y América Latina establecía la obligación de una revisión quinquenal, que fue reclamada por el Consejo en 1995 y entregada por la Comisión en 1998[11]. En ésta se situaba la cooperación para el desarrollo en el contexto de un acercamiento global y una creciente diferenciación de instrumentos distinguiendo la vertiente económica de la social. Así se señala que la combinación de instrumentos utilizados cambia de un país a otro y de una región a otra, dependiendo del nivel de desarrollo y de las necesidades. Sin embargo, se recogen aspectos generales aplicables a toda América Latina; en lo referente a la cooperación financiera y técnica se observa la disminución de la importancia del desarrollo rural y la mayor atención a las capas de población marginales de las zonas urbanas, especialmente grupos vulnerables como la infancia y la mujer. Otro de los sectores que crecieron a comienzos de la década fue el del acceso al microcrédito, sobre todo en el sector informal, aunque su importancia tiende a disminuir. Los sectores de mayor auge fueron: los proyectos de formación y educación, los programas nacionales de salud y los programas de fortalecimiento institucional y reforma de la administración. Según la tendencia general, parece que la Comunidad comenzó a desplazar su atención de proyectos puntuales a acciones sectoriales incluidas en programas de alcance nacional, siguiendo las consignas de los foros internacionales de coordinación. Aunque sigue siendo un enfoque minoritario, ésta debería ser la línea de evolución hacia el futuro.

En cuanto a la cooperación económica, en el período de referencia, la Comisión destacó la introducción de los programas de cooperación descentralizada para el establecimiento de relaciones entre diferentes agentes sociales de ambas regiones con el fin de estrechar vínculos fundamentalmente económicos, pero también sociales. Un ejemplo es la Comunidad Europea-Socios Internacionales de Inversión (ECIP) de fomento a las empresas conjuntas, aplicado durante doce años y objeto de un estudio independiente[12] para evaluar sus resultados y reformar sus objetivos y diseño operativo. Entre las propuestas de renovación se encuentra la de coordinar este instrumento con otros similares de la UE. En América Latina el principal programa de dichas características es el AL-INVEST, establecido en 1995, cuyo objetivo es incrementar las inversiones europeas en Latinoamérica y fomentar el comercio interregional. AL-INVEST financia encuentros entre empresas del mismo sector y colabora en la creación de redes y proyectos conjuntos. Casi al mismo tiempo, en 1994, se creó el programa ALFA de cooperación académica entre Europa y América Latina con el objetivo de establecer lazos e intensificar los intercambios entre instituciones de educación superior y la creación de redes. El programa finalizó la primera fase a finales de 1999 y ya ha sido aprobada una segunda que se prolongará hasta el 2005.

En 1996 se aprobaron dos programas en diferentes ámbitos: uno de ellos es el ALURE para promover la cooperación entre operadores del campo energético, que permite mejorar la eficiencia y calidad de los servicios en la región mediante la constitu-

ción de redes de colaboración entre diversos países. Por su parte, el programa URBAL pretende apoyar el proceso de descentralización hacia la administración subestatal para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Todos estos programas de cooperación horizontal se han revelado como un instrumento eficaz para la cooperación entre los diferentes actores de la sociedad con grandes efectos multiplicadores. Una evaluación independiente sobre la cooperación regional de la CE en América Latina[13] los califica como particularmente adaptados a la expresión de la regionalidad, ya que su objetivo específico contribuye a consolidar la integración subregional de forma más evidente que el apoyo directo a los organismos interestatales.

Otra característica de la cooperación europea con América Latina en la última década es la ampliación de la cooperación regional a toda Latinoamérica tras la experiencia positiva en América Central durante la década anterior y merced al nuevo dinamismo que han experimentado los procesos de integración. Sin embargo, no todas las acciones comunitarias en dicho sector han tenido la misma eficacia; ésta varía, dependiendo de situación del propio proceso de integración regional y del instrumento utilizado. Así, en América Central, la integración se corresponde con una necesidad política y social y contribuye a consolidar la pacificación de la región. La debilidad económica de dichos países hace imprescindible una ayuda externa para dinamizar el crecimiento, creando sinergías interregionales y en conjunto el nivel de resultados obtenidos es positivo. También es satisfactoria la experiencia con los países del Cono Sur y especialmente con el Mercosur con los cuales predominan programas de intercambio recíproco. La experiencia más negativa se da en la Comunidad Andina donde una excesiva concentración en el ámbito institucional condujo a la inercia burocrática provocada por las dificultades políticas y económicas del propio proceso de integración.

En cuanto a los instrumentos, el estudio los agrupa en cuatro categorías: los horizontales, los interinstitucionales, los interestatales y la coordinación regional. Los primeros se refieren a las redes de cooperación horizontal entre actores de la sociedad civil, ya mencionados, que se valoran muy positivamente. Los segundos aluden a la relación entre instituciones regionales análogas para resolver problemas comunes, compartiendo los recursos. Estos se consideran instrumentos de gran potencial, pero que dependen de la implicación real de los órganos correspondientes. La cooperación interestatal, a través de instituciones de integración subregional ha sido más irregular. Mientras en América Central ha funcionado bien en una buena parte de programas, debido a su capacidad de implicar a los actores políticos y económicos, en la Comunidad Andina han tropezado con el distanciamiento de las autoridades nacionales. Con el Mercosur se observa la mayor potencialidad para traspasar la experiencia europea y al tiempo aprender a trabajar con una estructura compleja similar a la Comisión. La coordinación regional es una forma mucho más simple que liga proyectos nacionales con objetivos comunes y que, por su carácter flexible, puede adecuarse fácilmente a la coordinación con otros donantes.

En conjunto, la cooperación regional, con ser uno de los campos prioritarios de la política comunitaria en América Latina y ser un ámbito en el que se muestran más claramente las ventajas comparativas frente a otros donantes, adolece de las carencias de la cooperación de la CE en general. La primera y principal ha sido la falta de programación estratégica, que se traduce en una falta de objetivos globales cuantificables, la ausencia de estudios previos adecuados y la incapacidad de adaptación a las peculiaridades locales o regionales. Estas mismas carencias quedaron reflejadas en el estudio de síntesis de la evaluación independiente que se realizó sobre el conjunto de la cooperación de la UE a los países de América Latina y Asia[14]. Así, la principal debilidad señalada era la ausencia de estrategias regionales y nacionales y de programación a largo plazo, lo cual condicionaba unas decisiones individuales ad hoc, desvinculadas de la política nacional. Sólo a partir del reglamento 443/92 comenzaron a introducirse los programas estratégicos nacionales para los países de América Latina y Asia con un marco de planificación a tres años. Sin embargo, además de la insuficiencia temporal de dichas previsiones los primeros programas carecieron de unidad metodológica y tampoco existen evidencias de su adecuación a los objetivos de desarrollo del país receptor. Las nuevas propuestas de la Comisión tratan de corregir las principales debilidades expuestas, además de mejorar la gestión y la transparencia de la política comunitaria. Tras las recientes revisiones parece inminente una reformulación de los instrumentos que incorpore los principios asociativos de la comunicación de marzo de 1999 y al tiempo introduzca las necesarias mejoras en la gestión. El diseño de un modelo abierto y participativo para la elaboración de la planificación regional y nacional será uno de los aspectos claves para impulsar las iniciativas hacia una mayor coordinación y complementariedad con las acciones de otros donantes y su inserción en la estrategia local de desarrollo.

ESPAÑA Y LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EUROPEA CON AMÉRICA LATINA

La política de cooperación española, al igual que la comunitaria, está inmersa en una renovación que se configura a partir de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo 23/98 de 7 de julio, la cual exige una mayor planificación y coherencia de la acción exterior. Existen notables coincidencias en ambos procesos que reflejan el consenso de la comunidad internacional y proporcionan buenas perspectivas para la coordinación con base a objetivos comunes. Sin embargo, les separan la experiencia particular y la dispar naturaleza como actores bilateral y multilateral respectivamente. El TUE sitúa la cooperación para el desarrollo en el marco de la PESC y consagra el

principio de coherencia de políticas, pero además la política de cooperación queda condicionada por el componente intergubernamental de la Unión Europea. Sin embargo, al estar obligada a contemplar los intereses a veces divergentes de los diferentes miembros, la Comunidad debe buscar una solución equilibrada lo cual la libera de la sumisión al interés nacional que padecen las políticas bilaterales. Por el contrario, la compleja estructura del sistema de toma de decisiones y de gestión de la Comunidad dificulta su capacidad de reacción y adaptación a realidades cambiantes.

Debido a la extrema dispersión de la cual adolecen la política española y comunitaria, uno de los principales objetivos comunes es la elaboración de una estrategia global que reúna bajo unos mismos principios y objetivos al conjunto de políticas e instrumentos, tratando de establecer sinergias y complementariedad. También precisan la implantación de un sistema de planificación que incluya objetivos específicos e indicadores que midan el grado de eficacia alcanzado. Otras coincidencias en la formulación de las líneas de futuro son: situar la erradicación de la pobreza en el centro de la estrategia de cooperación al cual deberán contribuir el resto de objetivos específicos, y la incorporación de los principios de eficacia de las directrices emanadas del CAD, como el de asociación, el de apropiación o el de participación social, entre otros.

En lo referente a las orientaciones o principios generales existen coincidencias notables entre la propuesta española y la comunitaria que permiten una sintonía en los planteamientos. En el campo de las prioridades sectoriales se observan más diferencias ya que pretenden reflejar las ventajas comparativas, pero también delatan enfoques diversos sobre los instrumentos y objetivos de la política de cooperación. Por ejemplo, ambos coinciden en el ataque directo a la pobreza, pero mientras la propuesta española, más asistencialista, se centra en la atención a las necesidades básicas, la Comisión propone un enfoque macroeconómico de ayuda programada de carácter sectorial. Podemos identificar al menos tres áreas entre las cuales no existe superposición y es plenamente aplicable la complementariedad basada en un reparto del trabajo fundado en las ventajas comparativas entre la Comunidad y España. La idoneidad de la elección de la cooperación e integración regional como una de las áreas básicas en las que la Comunidad puede aportar su experiencia y el bagaje adquirido resulta indiscutible. Sin embargo, la cooperación regional de la CE en América Latina no ha tenido la visibilidad que le corresponde por su marginalidad respecto a otros donantes. Su influencia mejoraría buscando complementariedad; un ejemplo son los programas horizontales comunitarios y los de la cooperación iberoamericana con los cuales podrían buscarse mecanismos de coordinación. En el ámbito de la formación y la cultura España goza de las mayores ventajas comparativas en la región, tanto por la experiencia, como los seculares lazos históricos. También la historia reciente española y cierta tradición administrativa común avalan la idoneidad de España para adoptar un papel impulsor en el ámbito de los procesos de transición democrática y reforma de las políticas públicas. Más complejo es el tema de la prevención de con-

flictos y procesos de paz incorporado en las propuestas españolas, pues desborda la cooperación para el desarrollo extendiéndose al terreno de la PESC y la ayuda humanitaria.

El Consejo ha solicitado a la Comisión que diseñe un procedimiento para la elaboración de documentos de estrategia por países en colaboración con las misiones de los estados miembros. La Comunidad comenzó a introducir planes nacionales para América Latina de forma desordenada a partir de 1996 y España está en fase de elaboración de los primeros planes-país. La Comunidad parece optar por el establecimiento de unos planes nacionales estratégicos propios, pero que tengan en cuenta la existencia de las iniciativas de coordinación nacional y regional de las políticas de cooperación por parte de las instituciones multilaterales. España, en cambio, ha iniciado el proceso en la más absoluta indeterminación respecto a las fuentes y referencias que van a servir de base. Los planes nacionales son una base esencial para avanzar hacia la complementariedad basada en ventajas comparativas que evite duplicidades. La Comunidad anuncia que se abstendrá de elaborar estrategias en los sectores no prioritarios, pero es poco probable que los estados definan sus prioridades negativas poniendo límites a su política exterior. La concertación sectorial nacional entre la Comunidad y los estados miembros serviría a la progresiva incorporación de la ayuda programa, y los mecanismos de coordinación son esenciales para evitar la fungibilidad, que afecta mucho más a dicha ayuda, pues se funde en los presupuestos de los países receptores. Sin embargo la ausencia de instrumentos adecuados por parte de la CE para canalizar la ayuda programa hacia los países de América Latina limita seriamente la evaluación del enfoque de la ayuda a la región. Para España, que apenas ha comenzado a elaborar los primeros documentos de estrategias sectoriales, la ayuda para programas es una gran desconocida.

Tanto España como la UE están incorporando mecanismos efectivos de evaluación, aunque se han visto limitados por las carencias en el diseño de proyectos. La cooperación española carece de metodología para los estudios previos de viabilidad y la Comisión ha decidido incorporarlos a partir de la reciente reforma de la gestión. Dichos estudios proporcionan posibilidades de complementariedad con otros donantes, especialmente para estudiar el contexto en el que se enmarca un proyecto o programa en un área determinada en la que están presentes otros actores y facilita la concertación y cofinanciación basada en objetivos comunes. La experiencia adquirida por consultoras españolas en los estudios de viabilidad para las instituciones financieras multilaterales financiados por la cooperación española podría aprovecharse para algo más que aumentar la tasa de retorno y emplearla en estudios de complementariedad con la UE y los estados miembros.

La Comisión reconoce que la necesidad de concentración de los recursos le obligará a decidir, país por país y sector por sector, si debe mantener su propia gestión o dejar a otros donantes tomar el liderazgo de la negociación y ofrecer únicamente financiación adicional. Incluso en el caso de retener la gestión completa intentará movilizar

recursos complementarios de otros antes de crear nuevos instrumentos. No siendo América Latina una región prioritaria para la CE, el recurso a la primera opción es más probable, con lo que la concertación internacional entre donantes y receptores podría resultar positiva para una mayor contractualización de la relación.

Otro de los objetivos de la reforma, tanto en la Comunidad como en España, es potenciar el prestigio e influencia del conjunto de la UE como donante para ponerlo a la altura de la magnitud que representa. El principio de coherencia de políticas invita a los miembros de la UE a practicar una política global que contribuya a mejorar la inserción de los PVD en la economía internacional y redunde en la mejora del nivel de vida e igualdad de oportunidades de su población. La cooperación para el desarrollo se inserta en un modelo de relaciones general que abarca las políticas comunitarias y las de los estados. Por ello, la acción de la UE en los foros internacionales está íntimamente ligada a su proyección como donante y la consistencia de las posiciones de los estados miembros condiciona su credibilidad como actor e interlocutor. Con la elaboración de una estrategia global basada en la obtención de resultados la Comunidad pretende participar en un reparto de funciones sustentado en la agenda común que proporcionan las conferencias de Naciones Unidas y basado en las ventajas comparativas. Así, la CE está tratando de incrementar su participación en las diferentes iniciativas de coordinación que han reverdecido, tanto en el terreno de las estrategias como en el de los principios, aunque su margen de maniobra es diferente en uno y en otro ámbito; mientras en el CAD goza de condición de miembro de pleno derecho, en las Naciones Unidas tiene únicamente calidad de observador y la representación plena corresponde a los estados miembros. La relación de la CE con las instituciones de Bretton Woods era prácticamente nula hasta tiempos recientes en que se ha asociado a las nuevas iniciativas de combate contra la pobreza.

Hasta ahora la participación de España en los mecanismos de coordinación internacional ha sido poco sólida y una de las causas era la falta de diseño previo de sus prioridades y objetivos. El progresivo incremento de sus cuotas en algunos organismos internacionales ha estado más motivado en intereses comerciales, para promocionar la presencia española en los concursos de adjudicación de proyectos, que en una verdadera vocación de participar en estrategias conjuntas y mucho menos en liderar mecanismos de concertación. La asunción de una política activa en los foros internacionales de donantes debe ir complementada por un volumen de recursos acorde a los objetivos y España, con un porcentaje de AOD sobre el PIB muy inferior a la media de sus socios comunitarios, no ofrece ese respaldo Además, la vinculación de la ayuda a intereses comerciales constituye un obstáculo a la inserción de la cooperación financiera en una estrategia conjunta global para todos los donantes y es uno de los aspectos más negativos de la política de cooperación española. Esta situación debería enmendarse si se aplican los principios del plan director que exige la sumisión de todos los instrumentos a la planificación estratégica de conjunto.

Por su condición de potencia media, a España le conviene buscar la coincidencia de posiciones con los miembros de la UE para incrementar su ascendente. Este aspecto puede verse favorecido en relación con América Latina, donde la discrepancia de intereses entre los diferentes estados miembros no es significativa y ello facilita el logro de una mayor complementariedad. Sin embargo, buscar un exceso de protagonismo puede despertar las suspicacias, tanto en Europa como en Latinoamérica. En la primera cumbre euro-latinoaméricana España pareció más preocupada en alcanzar objetivos particulares para la proyección en política exterior que en hacer propuestas operativas, lo que puede confirmar tales temores de sus socios. En la segunda cumbre, su calidad de anfitriona le obligará a hacer un esfuerzo de concreción en iniciativas de cooperación que despierten el interés de Europa y Latinoamérica.

Un punto de partida son los resultados de las principales conferencias de Naciones Unidas que España y la CE suscribieron, comprometiéndose a poner en marcha políticas acordes con los objetivos propuestos en la agenda internacional. También los miembros de la UE han incorporado a sus programas la agenda del CAD para el siglo XXI. Un elemento clave para la aplicación de los programas es partir de una información fiel y precisa de la realidad para poder fijar los indicadores, por ello la incorporación del directorio de indicadores básicos que está siendo elaborado por el CAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial en la elaboración de las políticas bilaterales resulta esencial para el trasvase de información homogénea entre donantes. Para España y la CE, al carecer de indicadores propios, este ejercicio debería ser más fácil que para otros. La cooperación comunitaria con América Latina permite fácilmente la incorporación de las propuestas de la ONU y el CAD, pues carece de un marco contractual y puede modificarse sin necesidad de negociación.

En varios países de América Latina coexisten dos, tres y hasta cuatro sistemas de coordinación de donantes y en los que participan la mayoría de estados miembros. Aunque en América Latina dominan los países de renta media, están más presentes los mecanismos de coordinación del PNUD que los del Banco Mundial, ya que éste último ha centrado sus actividades en África y Asia, mientras en América Latina tiene una fuerte implantación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La oferta se ha incrementado con los programas piloto de asociación (Bolivia y Perú) y otras experiencias de coordinación en el sector de la gobernabilidad (Bolivia y Costa Rica) del CAD. Otros dos países cuentan con los programas piloto de coordinación operacional de la UE (Costa Rica y Perú). El Banco Mundial, además de algunos programas sectoriales ligados con el ajuste estructural (Ecuador, Nicaragua) cuenta con dos experiencias piloto en la región para la introducción del Marco de Desarrollo Integral (Bolivia y República Dominicana). Dado que no se ocultan las rivalidades entre diferentes organismos, sería de una gran significación que un grupo de donantes del peso de la UE decidiera contribuir a una división del trabajo adecuada entre las instituciones de Bretton

Woods y el sistema de Naciones Unidas. La UE debería tomar una posición unitaria y dar operatividad en cada país a una iniciativa de coordinación, fomentando sinergias entre los procesos existentes.

La presencia de España en el BID fue temprana y su participación es muy superior a la que ostenta en otros organismos financieros. Esto proporciona a la Administración española mayor conocimiento sobre la institución y experiencia en el trabajo conjunto. Con el repliegue del Banco Mundial y la vocación del PNUD de concentrarse en el Programa Mundial de Alimentos (PMA), parece que el banco regional puede asumir un papel de catalizador de la asistencia internacional dirigida a América Latina. La intensificación en los últimos años de iniciativas de coordinación nacional y regional parecen indicar avances en esa dirección y sitúa a España en buena posición para su promoción. Tras la catástrofe provocada por el paso del huracán *Mitch* sobre Centroamérica en 1998, el BID convocó una conferencia internacional con el objetivo de coordinar la ayuda internacional a la región. Los países afectados presentaron sus planes de reconstrucción y transformación que sirvieron de base a las aportaciones de los donantes contempladas en la Declaración de Estocolmo en la cual se establecía un programa de apoyo a largo plazo sometido a la supervisión internacional.

En el grupo de seguimiento participó España, que asumió la primera secretaría *pro-tempore*. Aunque el resultado final del programa es incierto, fue positivo, pues consiguió una amplia convocatoria, un intercambio de información y la participación social fue mayor que nunca antes. Para España ha sido una buena experiencia en la coordinación entre donantes pero de alcance limitado ya que, al ser el BID un organismo financiero, el liderazgo fue desempeñado por el Ministerio de Economía y no por Exteriores, que es el encargado de la programación y la coordinación de la política de cooperación española. Con esta usurpación de funciones por parte del Ministerio de Economía se prima una vez más el peso de la cooperación reembolsable, con los intereses económicos que la caracterizan, sobre la cooperación financiera y técnica, que permite una mayor programación estratégica y planteamientos más globales. Una vez más las deficiencias en la gestión y programación de la cooperación española limitaron, no sólo su capacidad de contribuir al diseño de una política coordinada de medio y largo plazo, sino también su oportunidad de retroalimentación y aprendizaje.

La política de cooperación española con América Latina debe superar los límites del bilateralismo que la han caracterizado y optar por un diseño global que le permita insertarse en las estrategias que están diseñándose a escala internacional, regional y local. Para incrementar su capacidad de incidencia en el seno de la UE deberá mejorar, en primer lugar, el aparato jurídico, organizativo e institucional para adaptarse a las normas más básicas de eficacia diseñadas en el CAD. En segundo lugar, habría de elaborar unas líneas de acción coherentes que conjuguen su dimensión europea con la latinoamericana y le permitan consolidar un papel activo en la dinamización de las rela-

ciones que supere, sin obviarlo, el interés nacional, pero enriqueciéndolo con una visión más amplia y comprometida. En tercer lugar, los propósitos deben traducirse en una capacidad de iniciativa activa, con objetivos, claros y precisos y un calendario por etapas que permita medir éxitos y fracasos. Su participación en las instancias comunitarias y de la UE, así como en la Comunidad Iberoamericana le permite trabajar por el establecimiento de alianzas que puedan prosperar en foros internacionales más amplios, especialmente en las instituciones financieras que tradicionalmente han impuesto el modelo de desarrollo. Finalmente, la acción exterior debe ser coherente con la actuación de España en el ámbito local, contribuir a fortalecer el papel fundamental de las instituciones y la sociedad en el impulso de las políticas nacionales de desarrollo y colaborar en los mecanismos locales de coordinación lealmente, sin anteponer intereses comerciales a corto plazo incompatibles con la eficacia de la política de desarrollo.

Referencias bibliográficas

ALCÁNTARA, M. *La ayuda al desarrollo acordada a Iberoamérica. Especial referencia al papel concesionario de la CEE*. Madrid: Fundación Juan March, 1981.

ALDECOA, F. y NÁJERA, A. "España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina". Revista CIDOB d'*Afers Internacionals, nº* 10 (invierno, 1986), p. 121-125.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN "La CE y el financiamiento de América Latina: El papel de los bancos de desarrollo", *Comercio Exterior,* vol. 42, nº 10 (octubre de 1992).

CAMINO, C. y NIETO J. A. "La década de los noventa: ¿Punto de inflexión en las relaciones Comunidad Europea-América Latina?", *Información Comercial Española,* nº 702 (febrero 1992), p. 75-84.

CARDESA, F. "Los programas de Cooperación de la Comunidad Europea con Centroamérica". En: *La reconstrucción de Centroamérica: El papel de la Comunidad Europea*, North-South Center, Universidad de Miami, 1992.

CEDABA, A. "La articulación jurídica de las relaciones entre la UE y Mercosur". En: *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Madrid, 2000, p. 99-109.

CIENFUEGOS, M. *Las relaciones exteriores del Mercosur*. Segundo ejercicio de oposiciones a la plaza de titular UPF, Barcelona, 2000, p. 119-122.

CRAWLEY, A. "La Comunidad Europea y América Latina", *Las relaciones entre España y América Central (1976-1989).* Barcelona: CIDOB y AIETI, 1989.

DE LA ROCHA VÁZQUEZ, M. "Las relaciones entre México y la Unión Europea ante la perspectiva de una liberalización comercial bilateral", *REDC, nº* 3 (1998), p. 65-83.

DELOITTE & TOUCHE, *Independent Appraisal of the EC Investment Partners (ECIP) Financial Instrument*, Servicio Común RELEX, diciembre de 1999, p. 80.

DÍAZ CÓRDOBA, A. "Adónde va el diálogo político entre la Comunidad y Centroamérica", *Estudios Internacionales, nº* 5, Guatemala: IRIPAZ (enero-junio, 1992).
DNR *Evaluation de la Cooperation regionale de la CE en Amerique Latine*, Development Researcher's Network, Bruselas, 1999, p. 77.
FLAESCH-MOUGIN, C. y LE BOULLENGER, J. (dirs.) *Le partenariat entre l'Union Européenne el les Amériques*, Ed. APOGÉE, Université Rennes 1, 1999, p. 380
GRABENDORF, W. "Las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina: una política sin ilusiones", *Síntesi*, nº 4 (1988).
GRANDA, G. y MATE, V. "La Cooperación para el desarrollo y América Latina", *Síntesis*, nº 4 (1988).
GRANELL, F. "La ampliación de la Unión Europea y su influencia sobre su acción política y económica hacia el Tercer Mundo", *Revista de Instituciones Europeas. V*ol. 21*, nº* 2 (mayo-agosto 1994).
IRELA, *América Central después del Huracán: costes, consecuencias y cooperación*, INF-99/2-CAM, 27 enero, 1999, p.11.
IRELA, *Las relaciones económicas Unión Europea – América Central*, INF-99/7-SIC, Madrid, 1999, p. 9.
IRELA *¿América Latina en el filo de la navaja? Efectos de la crisis financiera mundial*, Informe IRELA 5/98, de 6 de octubre 1998, Madrid, p.10.
IRELA *El comercio entre la Unión Europea y América Latina: evolución reciente y problemas pendientes,* Informe IRELA, 98/7, de 23 de noviembre de 1998, Madrid, p. 9.
IRELA *Inversión directa europea en América Latina: tendencias y aporte al desarrollo*, Informe IRELA, 98/6, de 3 de noviembre de 1998, p. 9.
IRELA *Hacia un Área de Libre Comercio de las Américas: una perspectiva europea*, Informe IRELA 97/3, 19 de junio de 1997, p. 9.
IRELA en *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional*, DB-6 RIO/97, 1997, p. 27.
IRELA *El comercio UE-América Latina: una relación equilibrada*, Informe IRELA 97/7, de 6 de octubre de 1997, Madrid, p. 9.
MENJIVAR, R. "Las relaciones económicas entre la CEE y Centroamérica: Posibles efectos del Mercado Único Europeo". En: *La reconstrucción de Centroamérica: El papel de la CE*, North-South Center, Universidad de Miami, 1992.
PIÑOL, J. L. "Las relaciones españolas con Centroamérica: el período de los gobiernos socialistas (1982-1989)". En: *Las relaciones entre España y América Central, (1976-1989)*. Barcelona: CIDOB-AIETI, 1989.
SANTA GADEA, R. *La Unión Europea en transición y sus implicaciones para América Latina,* IRELA, Documento de Trabajo 39-95, Madrid, 1994.

Notas

1. D.O. – C128, 9.5.1994.
2. COM (95) 495 final, de 23 de octubre de 1995. Aprobado en el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995.

3. Resolución de 16 de enero de 1997, DOCE, núm. C3386, de 3 de febrero de 1997.
4. El segundo propósito, evitar el boicot de Chile y Argentina a La Cumbre Iberoamericana en la Habana por el caso Pinochet, no prosperó.
5. COM(2000) 670 final de 31.10.2000.
6. Las prioridades son: cooperación en los foros internacionales; protección de los derechos humanos: promoción de la mujer; medio ambiente y desastres naturales; drogas; fortalecimiento del sistema financiero; promoción del comercio; cooperación en la educación y estudios universitarios; herencia cultural; sociedad de la información; y finalmente investigación y estudios en el ámbito de la integración regional.
7. El convenio con el Acuerdo de Cartagena se publicó en el DOCE L127/11 de 29 de abril de 1998 y el de Centroamérica en el DOCE L63/39 de 12 de marzo de 1999.
8. Mercosur en 1995, Chile en 1996, DOCE 42/46 de 16 de febrero de 1999 y México firmó el 8 de diciembre de 1997, aún sin publicar por falta de ratificación.
9. De acuerdo con el dictamen 1/94 del TJCE.
10. El artículo 35.3 define como medidas apropiadas todas aquellas que se adapten de acuerdo al Derecho Internacional.
11. "Informe sobre la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina de conformidad con el reglamento (CEE 443/92) de 25 de febrero de 1992", COM (98) 40 final, Bruselas 29 de enero de 1998. Para entonces la comunidad estaba inmersa en el proceso de evaluación general de la política de cooperación que se dio a conocer en 1999.
12. La Comisión envió un informe de resultados al Consejo y al Parlamento COM (1998) 752 de 18 de diciembre de 1998. La evaluación independiente fue elaborada por Deloitte & Touche, *Independent Appraisal of the EC Investment Partners (ECIP) Financial Instrument*, Servicio Común RELEX, diciembre de 1999, pág. 80.
13. DNR *Evaluation de la Cooperation regionale de la CE en Amerique Latine*, Development Researcher's Network, Bruselas, 1999, pág. 77.
14. S.I.M., *Evaluation of EU Development Aid to ALA States*, Servicio Común Relex, 15 de marzo de 1999, pág. 59.