

VII. LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EFICACIA EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Jorge Balbis y Camilo Tovar*

* Jorge Balbis: Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A. C.
- ALOP.
Camilo Tovar: Coordinador de la Representación en Europa de ALOP.

VII. LA BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EFICACIA EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

Jorge Balbis y Camilo Tovar

INTRODUCCIÓN

Como resultado de la dinámica de sus relaciones, así como por la influencia de las nuevas tendencias internacionales sobre la justificación y la eficacia de la ayuda para el desarrollo con países de renta media, la cooperación entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL) está procesando importantes cambios en los últimos años.

Enmarcada, por un lado, en una larga relación histórica en la que se entrecruzan numerosas variables, la tradicional cooperación entre la UE y Latinoamérica constituye uno de los pilares de la Asociación Estratégica que ambas regiones se han propuesto construir desde el año 1999.¹ Como es sabido, a la fecha, la UE es ya el primer donante, el primer inversor y el segundo socio comercial (el primero en

MERCOSUR y Chile) de AL.² Sin embargo, distintos factores conspiran contra una mayor vigorización de las relaciones entre Europa y AL, como por ejemplo, el que AL forme parte o sea vista como una zona de influencia inmediata de los Estados Unidos; los diferentes objetivos, roles y pesos de cada uno a nivel global; el reciente ingreso de nuevos estados a la UE con todos los retos que le plantean al proyecto comunitario en términos de prioridades; las mismas tendencias del comercio entre las dos regiones que muestran un comportamiento desfavorable en comparación al comercio de AL con el resto del mundo, etcétera.

Por otro lado, la cooperación de la UE con AL se enmarca también en el contexto de los contrastes del desarrollo propios de la región y de los debates sobre la justificación de la ayuda que reciben países de ingreso medio

¹ Objetivo establecido en la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y El Caribe, celebrada ese año en Río de Janeiro, Brasil. En la actualidad, la cooperación al desarrollo es uno, junto con el diálogo político y las relaciones comerciales, de los tres pilares de los Acuerdos de Asociación que la UE ha celebrado o negocia con distintos países y regiones de AL como instrumentos para la construcción de la referida Asociación Estratégica birregional.

² La condición de primer donante para AL de la UE deriva de sumar los aportes que realizan individualmente sus países miembros con los que vierte la Comisión Europea. Esto es así mismo a pesar de que en los últimos años la mayoría de los integrantes de la UE que cooperan individualmente con AL han disminuido sus aportes hacia la región. Por su parte, la CE ha aumentado los recursos destinados a la región, aunque este crecimiento no llega a compensar totalmente la disminución mencionada.

CAPÍTULO VII

como los latinoamericanos. Y es que si bien la casi totalidad de los países latinoamericanos tienen grados intermedios de desarrollo -por lo que son clasificados como países de renta media-, y mismo reconociendo las marcadas diferencias que encubre dicha categoría, en general en todos persevera la pobreza y persiste la desigualdad.³ De allí entonces la pregunta de cómo puede la ayuda europea contribuir a reducir la pobreza y la inequidad en países de ingreso medio como los latinoamericanos. La cuestión de la justificación de la ayuda en este caso está por lo tanto ligada a la de su eficacia en contextos de desarrollo desigual donde la calidad del crecimiento sigue siendo deficiente en términos de generar equidad.

Esta preocupación se ha visto reflejada en la evolución seguida por la cooperación de la UE con AL en los últimos años, lo que se ha traducido, entre otros aspectos, en una mayor concentración de la ayuda en un número más reducido de países receptores privilegiando a Centroamérica y a los países de la Comunidad Andina (especialmente Perú y Bolivia) y disminuyendo, por otro lado, la ayuda a los países más desarrollados (países del MERCOSUR, Chile y México), con los que se privilegia otro tipo de cooperación que tiene mayor relación con el comercio, las inversiones y la cooperación científica y tecnológica.⁴ Pero por otra parte, y más allá de la concentración de recursos anotada, entre los expertos sobre la cooperación entre

la UE y AL, se reconoce como un problema el desfase que existe entre el discurso oficial de la cooperación europea y la realidad de su práctica que afecta el logro de la eficacia buscada: "*Existe una percepción generalizada de que los programas europeos de cooperación bilateral no se adecúan a las demandas reales de los estados ni de la población latinoamericana, menos aún de los más pobres o de los socialmente marginados*".⁵

Sobre este particular los mismos expertos destacan algunos puntos que estarían limitando el logro de mayores impactos y eficacia de dicha cooperación, como ser que los documentos de estrategia-país (que orientan la ejecución de la cooperación comunitaria con cada receptor) son elaborados básicamente por equipos técnicos europeos, con escasa o nula participación de las contrapartes gubernamentales y de la sociedad civil latinoamericanas; o que en la definición de los programas y proyectos juegan un papel decisivo las misiones técnicas cuyos integrantes no siempre cuentan con el perfil requerido y en muchos otros conocen poco la realidad propia de cada país y de las regiones en donde operan los proyectos; o también que la ineficiencia, burocracia y falta de profesionalismo en el manejo de los recursos para los programas de ayuda para el desarrollo de la UE en Bruselas son alarmantes, así como frecuentemente también ocurre con la calidad y oportunidad de las contrapartidas financiera y técnica latinoamericanas; tanto como que en el proceso de consultas con las contrapartes nacionales, el protagonismo local es limitado y no existe transparencia (se organizan instancias de consulta en las cuales se

³ Para una caracterización de los países de AL como países de ingreso medio, véase: Santiso, "¿Paraiso?", pp. 21-38.

⁴ En el ámbito de la cooperación bilateral, los países latinoamericanos que concentran la mayor parte de la cooperación europea -en orden de importancia- son Bolivia, Perú, Nicaragua, El Salvador y Brasil. Asimismo, Brasil concentra casi un tercio de la cooperación multilateral europea para AL.

⁵ Valderrama, *Relaciones*, p. 17.

informa sobre lo ya decidido y se validan las propuestas de los consultores externos, sin que se difunda información adecuada sobre el presupuesto previsto ni se discutan opciones), etcétera.⁶

Sobre varias de estas cuestiones se volverá con más profundidad en el desarrollo de este artículo, pero su solo enunciado justifica reflexionar sobre los objetivos, la calidad y la eficacia de la ayuda de la UE en países de ingreso medio como los latinoamericanos a la luz de algunos cambios que se están procesando en dicha cooperación. En función de ello, este artículo tiene un doble propósito. Primero, trata de ubicar la cooperación con AL dentro de los nuevos esquemas que orientan la ayuda al desarrollo de la UE. Segundo, ofrece unas pautas para reflexionar sobre la justificación y eficacia de la cooperación europea con AL a partir de la evaluación realizada por ALOP de algunos ejemplos concretos de la cooperación de la UE con algunos de sus países y/o regiones. Empero, es necesario subrayar que la preocupación mayor de este análisis no reside tanto en discutir la cantidad de recursos suministrados por la cooperación de la UE a los países de AL, sino más bien reflexionar sobre su calidad, es decir, sobre la eficacia de la ayuda europea en países de ingreso medio con las características de los latinoamericanos.

1. LA BÚSQUDA EN LA UE DE UNA MAYOR EFICACIA DE SU AYUDA AL DESARROLLO

La preocupación de la UE por aumentar la eficacia de su ayuda se enmarca dentro del

esfuerzo realizado por los donantes para mejorar la calidad de su aporte al desarrollo, sabiendo que éste constituye sólo un capítulo dentro del conjunto de políticas que los países avanzados adoptan y que tienen efectos sobre los países en desarrollo.⁷ En ese sentido se inscribe la firma de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), entre otros donantes, por los países de la UE integrantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), así como un conjunto de disposiciones adoptadas por la UE en los años posteriores en consonancia con el propósito de mejorar la calidad y eficacia de su cooperación.

A este respecto, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, adoptado el 20 de diciembre de 2005, proporciona por primera vez un marco común de objetivos y principios para guiar la cooperación al desarrollo de la UE en un ámbito de complementariedad (entre la Comunidad Europea y los Estados Miembros de la UE). Este Consenso precisa también cómo esa visión conjunta será implementada a nivel de la Comunidad Europea bajo una renovada política de cooperación al desarrollo.⁸ En este marco, la preocupación de la UE respecto del logro de una mayor

⁷ Como bien anota José A. Sanahuja, de hecho, algunas de las políticas que adoptan los países avanzados, como las políticas comercial, agrícola o pesquera, las relacionadas con la inversión extranjera, la política de emigración y asilo, o de seguridad y defensa pueden afectar a los países en desarrollo en mayor medida que la propia ayuda: "El esfuerzo realizado por los donantes para otorgar más ayuda y mejorar su calidad puede ser fútil si otras políticas operan en sentido contrario". Sanahuja, "¿Más?", p. 80.

⁸ Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo" (2006/C 46/01).

⁶ Santiso, "¿Paraíso?", Ob.cit.

CAPÍTULO VII

calidad y eficacia de su ayuda al desarrollo tuvo una expresión política de gran importancia a través de la aprobación por el Consejo Europeo, en abril de 2006, de una propuesta de la Comisión Europea (CE) encaminada al logro de una programación común que haga más eficaz la ayuda al desarrollo. Esta decisión reconoció la necesidad de acompañar el incremento en el nivel de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la UE con un "*mayor rigor*" y una mejor coordinación entre los donantes, para obtener el máximo partido de los recursos. Este compromiso, que se implementará de manera "*gradual y voluntaria*", llevará a los Estados miembros a utilizar un formato común a la hora de diseñar las estrategias nacionales de cooperación, constituyéndose en un instrumento que facilitará el análisis común y la posibilidad de elaborar una programación plurianual conjunta entre los miembros de la UE. En materia de financiación, la idea es que Estados miembros y la CE puedan destinar sus recursos al mismo proyecto. En definitiva, el objetivo es armonizar los procedimientos, evitar traslapamientos y reducir costes.

Como consecuencia de este acuerdo, a finales de Diciembre de 2006 el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo (PE) adoptaron un nuevo reglamento para la ejecución de la cooperación al desarrollo comunitaria: el Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD).⁹ El mismo constituye el nuevo marco legal y financiero de la ayuda comunitaria para el período 2007-2013, que se implementará mediante pro-

gramas geográficos (países en desarrollo de América Latina, Asia, Oriente Próximo y Sudáfrica) y programas temáticos, y que afectará de manera significativa la práctica futura de la cooperación europea con AL.¹⁰

El nuevo marco normativo de la cooperación de la UE

La cooperación al desarrollo de la UE con los países de AL estuvo regida hasta el año 2007 por el llamado Reglamento ALA vigente desde 1992 como marco legal para la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica de la UE con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (ALA).¹¹ Como viene de mencionarse, a fines del 2006 el Consejo de la UE y el PE adoptaron el ICD que se implementará durante el período 2007-2013 mediante programas geográficos (países en desarrollo de América Latina, Asia, Oriente Próximo y Sudáfrica) y programas temáticos.¹²

A partir de esta decisión y en pleno debate del presupuesto comunitario plurianual 2007-2013 (Perspectivas Financieras), la CE propuso una nueva arquitectura de los instrumentos de ayuda exterior basados en políticas y cuestiones horizontales. Luego de intensos y extensos debates, en abril de 2006 se adoptaron dichas Perspectivas Financieras 2007-2013, en las cuales se incluyó un

¹⁰ Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo.

¹¹ Reglamento (CE) N° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

¹² Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo.

⁹ El nuevo Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD) se estableció el 18 de diciembre de 2006 mediante un reglamento de co-decisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. El ICD reemplaza a 13 reglamentos anteriores (geográficos y temáticos) bajo los cuales se implementaba hasta 2007 la cooperación de la UE.

rubro referido a "La UE como actor mundial" que agrupa todas sus acciones exteriores con una asignación financiera de • 49.500 millones, equivalente al 5,7% del presupuesto total para el periodo 2007-2013.¹³ Este acuerdo presupuestario despejó el camino para la adopción de los instrumentos legislativos y financieros para la implementación de las políticas exteriores comunitarias, entre las que se cuenta la de cooperación. En el Cuadro 1 se relacionan los instrumentos y su peso financiero dentro del rubro "La UE como actor mundial" de las Perspectivas Financieras 2007-2013.

En su primer título el ICD fija el ámbito de aplicación, los objetivos y principios generales de la cooperación europea, entre los cuales

se resalta el objetivo primordial de erradicar la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible, mediante la prosecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la promoción de la democracia, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Así mismo se establece que las actividades de cooperación financiadas deben cumplir con los criterios de la asistencia oficial al desarrollo definidos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE; se da prioridad en la asignación a los países menos desarrollados y de renta baja; se expresa la intención de fomentar procesos de desarrollo que el país socio dirija y haya hecho suyo y se indica la necesaria coordinación y armonización de la ayuda.

Cuadro 1

Instrumento	Finalidad	Presupuesto 2007-2013 (millones de €)	Peso relativo (aproximado)
<i>Instrumentos basados en políticas</i>			
Desarrollo (ICD)	Programas temáticos y geográficos (países en desarrollo de América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Próximo y Sudáfrica)	16 897	34%
Pre Adhesión	Ayuda en favor de los países candidatos y de los potenciales países candidatos a ser miembros de la UE	11 468	23%
Vecindad	Destinado a los países mediterráneos y vecinos inmediatos de Europa continental	11 181	22%
Democracia y Derechos Humanos	Derechos humanos y libertades fundamentales, consolidar y promover la democracia y el Estado de Derecho	1 104	2%
Países Industrializados	Relaciones de la UE con países industrializados de Norteamérica, Extremo Oriente y Australasia	172	0.3%

¹³ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (2007-2013).

CAPÍTULO VII

Cuadro 1

Instrumento	Finalidad	Presupuesto 2007-2013 (millones de €)	Peso relativo (aproximado)
<i>Instrumentos horizontales o específicos para responder a las crisis</i>			
Ayuda Humanitaria	Atender emergencias y ayuda a víctimas de desastres naturales o conflictos armados. Desde 2007 incluye la ayuda alimentaria	5 613	11%
Estabilidad	Respuesta a situaciones de emergencia o crisis, retos globales y trans-regionales con componentes de estabilidad o seguridad	2 062	4%
Política Exterior y de Seguridad Común	Acciones conjuntas para hacer frente a situaciones específicas donde una acción operativa de la UE pueda ser requerida	665	1.3%
Seguridad Nuclear	Protección contra las radiaciones, aplicación de salvaguardias en terceros países y depósitos de residuos	524	1%
Ayuda Macroeconómica	Ayuda en forma de préstamos o subvenciones a la balanza de pagos de países terceros	665	1.3%

Fuente: Elaboración ALOP en base a documentos e información de la Comisión Europea.

El segundo título del ICD define las líneas generales de los programas geográficos y temáticos. En cuanto a los programas geográficos, el ICD cubre las actividades de cooperación de la UE en países y regiones en desarrollo de América Latina, Asia, Oriente Próximo y Sudáfrica, en los siguientes ámbitos: Desarrollo humano (necesidades esenciales con primordial atención a la educación primaria y la sanidad), cohesión social y empleo, buen gobierno, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas institucionales, comercio e integración regional, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, agua y energía, infraestructuras, comunicaciones y transportes, situaciones consecutivas a las crisis y Estados frágiles.

Respecto a América Latina, el ICD estipula atender especialmente los siguientes ámbitos de cooperación: Fomentar la cohesión social, lo que supone combatir la pobreza, la desigualdad y la exclusión prestando atención particular a las políticas fiscales y de bienestar social, a la mejora de los servicios sociales básicos, la inversión productiva, las políticas de lucha contra la discriminación y contra la producción, consumo y tráfico de estupefacientes. Favorecer la integración regional, incluido el apoyo a la interconexión de las redes de infraestructuras. 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. Apoyar la creación de una

zona común UE-América Latina de enseñanza superior. Fomentar el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones con atención particular a la protección de los bosques y a la biodiversidad.

En cuanto a los programas temáticos el ICD estipula que los mismos estarán subordinados a los programas geográficos y tratarán un tema o un ámbito específico que afecte a un conjunto de países socios no determinados por criterios geográficos, o cubrirán actividades de cooperación dirigidas a distintas regiones o grupos de países socios, o una actuación internacional sin base geográfica específica. Se definen cinco programas temáticos: Invertir en los ciudadanos (apoyando actuaciones en ámbitos que afecten directamente a las condiciones de vida y al bienestar de los ciudadanos, centrándose en los países más pobres y menos desarrollados y en las capas menos favorecidas de la

población, incluyendo actividades en salud, educación, género, cultura, empleo y cohesión social, juventud e infancia); medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, entre ellos la energía (integrando los requisitos de protección del medio ambiente en las políticas de cooperación y otras políticas exteriores, y contribuyendo a fomentar las políticas de medio ambiente y energía de la UE en el exterior); agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo (co-financiando las iniciativas propuestas o emprendidas por las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales); seguridad alimentaria (aumentando la seguridad alimentaria a favor de la población más pobre y más vulnerable y contribuyendo a lograr el ODM relativo a la pobreza y el hambre) y finalmente, migración y asilo (apoyando a los países en sus esfuerzos por lograr una mejor gestión de los flujos migratorios en todas sus dimensiones).

Cuadro 2: Presupuesto indicativo de la Cooperación de la UE 2007-2013

Programa	Presupuesto 2007-2013 (millones de €)	% del total
Programas Geográficos	10 057	59.5
Asia	5 187	30.7
América Latina	2 690	15.9
Sudáfrica	980	5.8
Asia Central	719	4,2
Oriente Próximo	481	2.8
Programas temáticos	5 596	33.1
Seguridad alimentaria	1 709	10.1
Agentes no estatales y autoridades locales	1 639	9.7
Invertir en los ciudadanos	1 060	6.3
Medio ambiente y recursos naturales	804	4.7
Migración y asilo	384	2.3
Países ACP signatarios Protocolo del Azúcar	1 244	7.4
TOTAL	16 897	100

Fuente: Elaboración ALOP en base a documentos e información de la Comisión Europea.

CAPÍTULO VII

Programación, implementación y evaluación de la cooperación de la UE

Programación

La programación y asignación de los fondos de cooperación de la UE se establecen en el marco de los Documentos de Estrategia por País (DEP) y por Región (DER). La elaboración de los DEP/DER se debe fundar en los principios de eficacia de la ayuda y serán objeto de una revisión intermedia en 2010. Para los países y regiones de AL el proceso de elaboración de los DEP/DER empezó a finales de 2005 y finalizó durante el primer semestre de 2007 cuando la mayoría de los DEP/DER fueron adoptados por la CE.

Los DEP/DER se elaboran en base a unas directrices comunes definidas por la CE que establecen criterios generales para su diseño y estructura. La estructura debe contener tres elementos: a) descripción de los objetivos generales de la cooperación de la CE; b) análisis de la situación política, económica, social y medioambiental del país o región receptor de la ayuda; y c) balance de la cooperación actual y pasada de la CE, procurando incluir la cooperación de los Estados Miembros de la UE y otros donantes.

El proceso de elaboración de los DEP/DER se divide en tres fases: elaboración de una primera versión, control de calidad y adopción, cada una de ellas incluyendo varios pasos. Durante su desarrollo es posible que se introduzcan algunos cambios a los documentos, por lo que éstos son enviados al Parlamento Europeo y al Comité de Gestión (en este caso llamado Comité ICD) que asiste a la CE en la implementación de las políticas comunitarias. El Comité emite su dictamen sobre los documentos por votación de mayoría cualificada. El ICD dispone un rol reforzado para el PE en la adopción de los

DEP/DER, por lo cual es consultado sobre los documentos borrador.

Los DEP/DER establecen un Programa Indicativo Plurianual (PIP) para cada país y región, que en la medida de lo posible debe ser objeto de un acuerdo con los países y regiones socios. El PIP precisa los sectores prioritarios elegidos para la cooperación de la CE, los objetivos específicos, resultados esperados e indicadores para medir estos resultados. La programación de actividades específicas en los sectores prioritarios definidos por el PIP se hace bajo los Programas de Acción Anuales (PAA). Este mecanismo es una de las innovaciones que establece el ICD ya que anteriormente la programación de actividades se hacía caso por caso, sin estar enmarcadas en un PAA.

Evaluación

El ICD dispone que a más tardar el 31 de diciembre de 2010 la CE debe presentar al PE y al Consejo de la UE un informe de evaluación sobre los tres primeros años de aplicación (2007 -2010) del Reglamento ICD. Esto supone que tanto los programas geográficos (estrategias país y región) como los programas temáticos serán sujeto de una evaluación de término medio antes de 2010. Sin embargo no hay claridad sobre este proceso y al parecer no existe un procedimiento establecido. Adicionalmente, el ICD contiene un apartado (artículo 33) referido a la evaluación en el cual se afirma que la CE vigilará y revisará periódicamente sus programas, y evaluará los resultados de la ejecución de las políticas y programas geográficos y temáticos, de las políticas sectoriales, así como la eficacia de la programación, cuando proceda por medio de evaluaciones externas e independientes, a fin de comprobar si se han alcanzado los objetivos y de elaborar reco-

mendaciones para mejorar las operaciones futuras. Deberá prestarse especial atención a los sectores sociales y a los progresos realizados hacia el logro de los ODM. Así mismo, el artículo menciona que la CE contará con la participación de todos los participantes pertinentes, incluidos los agentes no estatales y las autoridades locales, en la fase de evaluación de la ayuda comunitaria.

Control democrático y rol de la sociedad civil en la cooperación de la UE

Un componente innovador y de gran relevancia del ICD son sus disposiciones en cuanto al control democrático de la programación de la cooperación comunitaria. En especial el rol reforzado del PE y algunas referencias a la consulta con la sociedad civil.

El rol del PE respecto de la cooperación de la UE se ve reforzado con el ICD, así como el diálogo entre el PE y la CE con el fin de posibilitar un control parlamentario efectivo de la ejecución del Instrumento. En la práctica esto se traduce en un "*control democrático*" realizado por el PE sobre las estrategias de cooperación, ejercicio realizado por primera vez por la Eurocámara. El control del PE se ha llevado a cabo sobre los borradores de documentos de estrategia (DEP/DER) en los primeros meses de 2007, resultando en un detallado informe del PE y tres resoluciones legislativas. En este proceso el PE ha invitado a la sociedad civil a expresar su opinión sobre las estrategias de cooperación, espacio que ha sido aprovechado por ALOP y redes europeas de ONGs para manifestar sus consideraciones al respecto.¹⁴

¹⁴ Informe preliminar: Implementación de las Estrategias Regionales y las Estrategias de País de la Unión Europea en América Latina; ALOP - APRODEV - CIDSE; Agosto de 2008. http://www.observatorioeal-alop.eu/wcm/dmdocuments/Informe%20APRODEV%20ALOP%20CIDSE_Aug2008.pdf

Adicional a este parcial e informal acceso al debate político que se abre para la sociedad civil gracias al reforzado papel del PE, el ICD establece que los documentos de estrategia se elaborarán, en principio, basándose en un diálogo con el país receptor de la ayuda y asociando a la sociedad civil y las autoridades regionales y locales. En la práctica, esto significa que la CE debe consultar a la sociedad civil local en la elaboración de las estrategias de cooperación. En los países de AL, aunque se llevaron a cabo consultas, actores de la sociedad civil que participaron de estas han manifestado que la mayoría fueron pobres, limitadas en su convocatoria y deficientes en cuanto a la metodología. Una carencia común fue la falta de información o acceso a ésta con muy poco tiempo de anticipación. En algunos casos los convocados no sabían exactamente que se trataba de una consulta sobre la estrategia de cooperación hasta llegar a la reunión, donde conocieron los documentos. También ha habido muchos cuestionamientos en cuanto a los criterios utilizados para las convocatorias a estas consultas, muchas veces limitándose a los actores de sociedad civil que implementan proyectos o cooperan con la CE.

2. EVALUACIÓN DE CASOS DE LA COOPERACIÓN DE LA UE EN AL

Si estos son los nuevos marcos políticos y operativos con los que la UE busca aumentar la eficacia de su ayuda, en el caso particular de AL, lo ocurrido con algunas experiencias recientes de su cooperación demuestran lo difícil que es lograrlo, aunque también se deben reconocer algunos éxitos al respecto. Para uno y otro resultado contribuyen una serie de razones, no sólo atribuibles a la responsabilidad del donante sino también a una serie de factores que escapan a su

CAPÍTULO VII

voluntad o control, ya que derivan de atributos o situaciones propias del receptor o de cada proyecto en particular. Pero lo que también es cierto es que varios de los problemas detectados podrían ser objeto de un diferente abordaje —por ambas partes, donante y receptor— a la hora del diseño y la implementación de la cooperación acordada con el fin de mejorar los impactos y aumentar la eficacia de los proyectos. Y en este sentido, no cabe duda que si la UE quiere aumentar la calidad y la eficacia de su ayuda, los mecanismos seguidos hasta ahora para diseñar e implementar su cooperación, por lo menos para el caso de AL, necesitan ser revisados y ajustados atendiendo a una serie de situaciones que no se limitan a lo escrito en la nueva normativa comunitaria, sino a lo que indican las propias realidades en la que ella opera.

Así se desprende de los resultados que arrojan algunas evaluaciones parciales de la cooperación de la UE con AL que ha llevado a cabo ALOP en los últimos años en el marco de los trabajos de su Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina.¹⁵ El monitoreo referido se efectuó sobre tres casos de cooperación de la UE con algún país o región de AL en el año 2007: el Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible (PRODESIS) en Chiapas (México), el proyecto Laboratorios de Paz (Colombia) y el proyecto Dimensión Socio-laboral del MERCOSUR.¹⁶ Y si bien se trata de proyectos de muy distinta naturaleza y

porte (incluyendo desde una iniciativa de apoyo institucional a un aspecto de un proceso de integración regional como el MERCOSUR ejecutado fundamentalmente por autoridades nacionales de los países comprendidos, a una problemática de conflicto armado en el caso de los Laboratorios de Paz en Colombia en el que la participación de los actores sociales locales deviene fundamental, hasta una experiencia de desarrollo económico y social integral acometido en conjunto con autoridades regionales como el caso del PRODESIS), en los tres se constatan defectos e impericias, tanto a la hora de su diseño como de su implementación, que disminuyen indudablemente el impacto y la eficacia buscados y generan serios cuestionamientos sobre su propia justificación. Una rápida revisión de algunos de los aspectos más salientes de la evaluación realizada de cada uno de los tres proyectos puede servir para sustentar estas afirmaciones.

PROYECTO DE DESARROLLO SOCIAL INTEGRADO Y SOSTENIBLE (PRODESIS)

El Proyecto Integral y Sostenible Chiapas México, PRODESIS, es producto de un convenio entre la UE y el Gobierno del Estado de Chiapas, siendo el organismo de ejecución la Secretaría de Desarrollo Social de dicho Estado.¹⁷ El PRODESIS tiene como antecedente el Programa Cañadas (1995-2000), sustituido en el año 2001 por el Programa

¹⁵ El Proyecto Observatorio Social de las Relaciones UE-AL (POS) recibe apoyo de: la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur 11.11.11 (Bélgica) y de Cordaid, Hivos, ICCO y Oxfam-Novib (Holanda). <http://www.observatorioueal-alop.eu>

¹⁶ Versiones completas de los informes pueden consultarse en el sitio Web de ALOP: www.alop.or.cr y en el del propio Observatorio: www.observatorioueal-alop.eu

¹⁷ El PRODESIS fue diseñado durante el año 2002 y el acuerdo para su ejecución firmado el 10 de Diciembre de 2003 por el convenio ALA/B7-310/2003/5756 entre la Comisión Europea y el Gobierno del Estado de Chiapas. Este convenio se realizó en el marco de la cooperación prevista en el Acuerdo Global vigente entre la UE y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. El Estado de Chiapas fue escogido como destinatario del proyecto por ser uno de los tres estados con mayores índices de pobreza

Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva (PIDSS), ya no auspiciado por el gobierno federal mexicano, sino por la administración chiapaneca.¹⁸ El proyecto se planteó como objetivos generales: la reducción de la pobreza; la mitigación de los procesos de degradación ambiental en la Región Selva del estado de Chiapas y la adaptación de las políticas de desarrollo social en un sentido de desarrollo territorial participativo y sustentable. Su presupuesto ascendió a los 31 millones de Euros, 15 millones aportados por la UE y 16 por el Estado mexicano a través del gobierno de Chiapas y su duración inicial comprendía el período 2004-2007, aunque luego se prolongó su ejecución hasta el año 2008.¹⁹

Respecto de su pertinencia, se puede señalar que las acciones emprendidas en el marco del proyecto no resultaron acordes con las condiciones naturales y sociales de la zona ya que, desde la fase de su planeación, la lógica interna de los sistemas de producción locales no fue tomada en cuenta de manera amplia y sistemática, ni se atendieron la lengua y los usos y costumbres

de los pueblos indígenas a los que estaba dirigido. Los Consejos Micro Regionales (CMR) previstos no desarrollaron metodologías apropiadas que permitieran evaluar e implementar las propuestas de las organizaciones sociales locales, por lo cual este proceso se dio básicamente a su consideración y criterio.

El proyecto se planteó la necesidad de impulsar "*proyectos de impacto regional*", pero en la práctica se practicó una "*pulverización*" de los recursos, así como de los apoyos entregados de forma individualizada, en muchos casos sin capacitación ni seguimiento, en lugar de contribuir al fortalecimiento de las estructuras comunitarias existentes (aunque es necesario reconocer que el PRODESIS no se propuso explícitamente el fortalecimiento del tejido social comunitario microregional o regional). El grado de apropiación de sus objetivos por la población beneficiaria es diferenciado, pero de manera general, es calificado como bajo debido a que los espacios directos de participación y las metodologías aplicadas no fueron las apropiadas.

y marginación del territorio mexicano (junto con Guerrero y Oaxaca). La UE evaluó que Chiapas era el estado más propicio para la ejecución del proyecto, el cual debía tener como ejes principales el desarrollo social y el combate a la pobreza con un vínculo estrecho hacia el cuidado del medio ambiente.

¹⁸ Es importante precisar que el PRODESIS se aplica solamente a 18 micro regiones que están localizadas alrededor de la Reserva de la Biósfera Montes Azules, a diferencia del Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva (PIDSS) que pretendía abarcar la totalidad de la Región Selva (34 micro regiones).

¹⁹ La evaluación de la que da cuenta este documento tiene como soporte los cinco criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, a saber: Pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad (grado en que los efectos transformadores —beneficios— derivados del proyecto se podrían sostener en el tiempo una vez agotada la ayuda externa). Así mismo, adopta de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, otros

criterios, como ser: coherencia entre planteamientos y prácticas, participación social e integralidad, equidad y género, medio ambiente y sustentabilidad, aspectos tecnológicos y capacidades locales y necesidades de formación. Además, atiende adicionalmente a otros criterios, establecidos por el Grupo de Trabajo sobre Cooperación de ALOP a saber: Coherencia del proyecto, líneas transversales, ámbito de trabajo y lugar de realización, y contenido innovador del proyecto. Para esta valoración se han considerado los diversos componentes del proyecto, así como la información oral y documental proporcionada por los individuos y organismos inscritos en el mismo, entre los cuales cabe destacar a los beneficiarios, los Colectivos Coordinadores (CC), los Consejos Micro Regionales (CMR), los técnicos del proyecto, los delegados subregionales y otros funcionarios gubernamentales. Asociada de ALOP responsable de la evaluación: ENLACE, Comunicación y Capacitación, A.C., www.enlacecc.org.

CAPÍTULO VII

El impacto generado por el PRODESIS no fue el esperado y los objetivos planteados en este proyecto quedaron lejos de ser alcanzados. Ello en parte se deriva del insuficiente trabajo de diagnóstico territorial -que reflejara un conocimiento preciso del contexto: social, político, económico, cultural y ambiental- realizado previamente al diseño y elaboración de los programas y proyectos, con el fin de asegurar su pertinencia y sostenibilidad. El PRODESIS realizó un diagnóstico territorial, pero fue un ejercicio que tuvo lugar cuando el proyecto ya estaba en marcha, lo cual indica que no hubo un conocimiento y reconocimiento previo de la región para el cual fue diseñado. Luego se habría requerido una eficiente coordinación entre las instancias gubernamentales involucradas en el proyecto en conjunto con los beneficiarios para lograr diseñar y desarrollar una metodología única para la elaboración de un plan de desarrollo regional, a partir del diagnóstico territorial y de la identificación de los potenciales económico-productivos con los que cuenta la región y que podrían ser el eje articulador del plan de desarrollo. Para ello se habría requerido generar verdaderos espacios de participación y toma de decisiones en donde los beneficiarios estuvieran involucrados desde la formulación, planeación, ejecución, monitoreo y evaluación, de la política social relacionada con su desarrollo.

Para ello habría sido necesaria una pertinente, adecuada y efectiva capacitación, en primer momento, a los técnicos del proyecto, para que éstos a su vez pudieran facilitar capacitaciones y seguimientos con metodologías mucho más especializadas, apropiadas y acordes a las necesidades que demandaran los proyectos a implementar. Habría sido necesario recurrir a instancias, universidades y organizaciones mexicanas

especializadas que conocieran ampliamente el contexto en el cual se desarrollarían los proyectos, para la asistencia técnica, evaluación y el monitoreo de los mismos. Así mismo fortalecer procesos de formación a partir de los saberes locales y la aplicación de metodologías de trabajo más horizontales y que se desarrollaran, en los espacios físicos en donde se ejecutarían los proyectos, la milpa, el taller, etc., permitiendo una mayor apropiación que contribuyera a su sostenibilidad. En este sentido, habría sido necesario capacitar en el uso sustentable de los recursos naturales para que los proyectos que se implementaran, incluyeran prácticas que transformen las actuales en el manejo de los recursos naturales y en la promoción de los sistemas integrales de producción.

LABORATORIOS DE PAZ EN COLOMBIA

El Proyecto "Laboratorios de Paz" (LP) es desarrollado en el marco de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PDP) en Colombia, siendo estos entes regionales conformados por organizaciones sociales, instituciones privadas y públicas que promueven procesos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, con impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de comunidades y grupos sociales en las regiones donde actúan. Los PDP, como iniciativas y procesos sociales regionales buscan así consolidar procesos de desarrollo humano sostenible y de paz duradera en medio de contextos conflictivos.²⁰

Los PDP tienen su principal referente en la experiencia iniciada en la región del Magdalena Medio en los años 1995-1996, en

²⁰ Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), <http://www.cinep.org.co>

donde a partir de una convención de la Unión Sindical Obrera y la Empresa Estatal ECOPETROL, con la participación de la Diócesis de Barrancabermeja y actores de la sociedad civil regional y nacional, se planteó como objetivo construir una propuesta de desarrollo y paz desde un proceso participativo e incluyente para transformar las condiciones de exclusión e inequidad donde primara la vida con dignidad en las comunidades de la región. Esta iniciativa, apoyada económicamente en sus primeros momentos por ECOPETROL, fue posteriormente financiada a través de dos créditos del Banco Mundial a Colombia, entre los años 1998-2002, y posteriormente fue apoyada por la UE en lo que se constituyó como el Primer Laboratorio de Paz en el marco del PDP del Magdalena Medio (con un área de influencia con 30 municipios), y cuya entidad coordinadora regional es la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, conformada por la Diócesis de Barrancabermeja y el CINEP.

Los LP buscan apoyar iniciativas y procesos sociales articulados de participación ciudadana y de fortalecimiento institucional con el fin de realizar, en medio del conflicto colombiano, transformaciones sociales, económicas y políticas que permitan avanzar en la construcción de condiciones propicias para una paz duradera. Estas experiencias se han desarrollado en distintas regiones del país y en tiempos diferenciados: el primero, en el Magdalena Medio, inició su negociación hacia el año 2002 y durante el año 2008, estaba finalizando su segunda fase. El segundo, se está llevando a cabo en tres regiones: Oriente Antioqueño, Norte de Santander y Macizo-Patía en el sur occidente del país, inició su negociación en el año 2004 y está en ejecución hasta el año 2009. Y el tercero se lleva a cabo en la región de los Montes de María, al norte del país, y en el

oriente de Colombia en el departamento del Meta, inició su negociación en el 2005 y su ejecución terminará hacia el año 2010-2011.

Los resultados esperados con estas experiencias son tres: 1) Paz, derechos humanos y vida digna a través de la construcción de activos sociales, económicos que contribuyan a reducir el riesgo de desplazamiento o a mitigar efectos; 2) Fortalecimiento institucional, gobernabilidad democrática y participación ciudadana como prevención al conflicto y para reducir la vulnerabilidad de la población y las instituciones frente al mismo; y 3) Desarrollo económico sostenible mediante la recuperación de una red de protección social básica y de generación de ingresos para familias desplazadas en proceso de retorno y reubicación y estabilización económica.

Las lógicas de intervención de los PDP, cuyo horizonte es de largo plazo y tienen como referente contextos específicos, entran muchas veces en tensión con las políticas de intervención de la cooperación internacional de la UE, de otras agencias de cooperación y del Estado colombiano, ya que en varias ocasiones se ha llegado a discutir la dimensión de la autonomía de los PDP, quienes a su vez no se consideran sólo operadores de proyectos y políticas de los cooperantes (internacionales y nacionales) sino actores y sujetos regionales, facilitadores de procesos que se definen junto con los actores de la región y socios de la cooperación, bien sea internacional o nacional.

El reto más importante de los PDP es su carácter regional. Los cambios que con ellos pueden darse en términos de paz y desarrollo dependen de las condiciones del entorno que no necesariamente dependen de ellos ni van en su misma dirección. Hay otros actores en el territorio, que al igual que los PDP buscan transformaciones sociales, políticas y econó-

CAPÍTULO VII

micas, de manera que los PDP son un actor más que trata de incidir y tener impacto en los territorios. Por su parte, los LP surgen con un diseño institucional y normativo que busca privilegiar las oportunidades de participación de las organizaciones de la sociedad civil en decisiones relativas al desarrollo y la paz de su territorio, en estrecha articulación con la institucionalidad pública. Cualquier modificación que altere esta posibilidad de participación, compromete el resultado de reconstitución del tejido social e institucional fracturado por el conflicto. Los LP han sido concebidos como espacios para promover nuevas formas de relación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado Local y Regional. Una excesiva intervención de los entes centrales de tutela puede interferir en la construcción de esta relación y comprometer las posibilidades de aprendizaje regional hacia escenarios de mayor concertación.

DIMENSIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR

El proyecto Dimensión Sociolaboral del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) dio comienzo en el año 2003 como parte de la estrategia de la UE de apoyar la institucionalidad de ese proceso de integración. La zona de intervención del proyecto comprendió los países miembros de dicho bloque, esto es Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, estando la coordinación y unidad de gestión del proyecto a cargo del Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil. La definición y ejecución del proyecto se inscribió dentro del Memorando de Entendimiento (firmado en julio de 2001) entre la UE y el MERCOSUR y en el Documento de Estrategia Regional para el MERCOSUR aprobado por la CE en 2002. Dicho Memorando definió tres áreas para la

cooperación de la UE con el bloque regional:
a) Refuerzo Institucional del MERCOSUR;
b) Dinamización de las estructuras económicas y comerciales del MERCOSUR, y c) Apoyo a la sociedad civil del MERCOSUR.²¹

El período de ejecución del proyecto abarcó desde junio de 2003 a junio de 2007, y los actores principales del mismo fueron el Sub Grupo de Trabajo 10 (responsable de los asuntos laborales, del empleo y de la seguridad social dentro de la institucionalidad del bloque regional); la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR (órgano tripartito que apoya los trabajos de las autoridades regionales en la materia y la creación de mecanismos que faciliten el diálogo entre los distintos actores políticos y socioeconómicos en materia social); y el Foro Consultivo Económico y Social (órgano consultivo representativo de las organizaciones de la sociedad civil). El coste total del proyecto ascendió a € 1.250.000, siendo € 980.000 financiado por la CE y € 270.000 de contribución local (MERCOSUR).

La dimensión social del proceso de integración regional del MERCOSUR puede medirse en dos niveles: a través del grado de integración de las políticas sociales y las laborales por un lado, y por otro, por los niveles de institucionalidad orientados a asegurar el papel de la sociedad civil y de los actores sociales sobre la marcha de los acuerdos. En este sentido se identifican algunas dificultades inherentes al proceso de integración regional en materia social, las cuales de alguna manera incidieron en el proyecto de referencia. Una de ellas es que la construcción de acuerdos sociales y políticos de largo alcance, dependen en gran medida de la convicción que la sociedad civil organizada tenga sobre aquellos.

²¹ Asociada de ALOP responsable de la evaluación: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), <http://www.claeh.org.uy>

Otra de las dificultades es la heterogeneidad de las situaciones nacionales, que se refleja en las desigualdades de sus diferentes modalidades de relaciones colectivas e individuales de trabajo.

En lo que refiere a la pertinencia del proyecto, se puede afirmar que el excesivo tiempo que llevó el diseño y la aprobación del mismo (entre 7 y 10 años) afectó su correcta implementación, ya que las posibilidades de acción, y el contexto para el desarrollo de las actividades era muy disímil al planteado inicialmente. A ello, se sumó la constante rotación de los cuadros funcionales de los diferentes países, lo cual "resquebrajó" de alguna manera la continuidad de las acciones diseñadas y/o posteriormente ejecutadas, haciendo que las mismas no se ajustaran a lo previsto inicialmente.

Respecto de su impacto se considera que el proyecto en general tuvo un bajo nivel de impacto, debido fundamentalmente a la baja eficacia del logro de los objetivos propuestos en el mismo. En lo que refiere al fortalecimiento de las instancias del MERCOSUR implicadas en el diálogo socioeconómico, mediante un refuerzo del diálogo estructurado entre los distintos actores políticos y socioeconómicos, se visualiza que el impacto fue bajo, ya que no se logró cumplir con los cuatro componentes previstos para su alcance en el proyecto. Se considera que el proyecto, a nivel global, tuvo dificultades para lograr mantener sus resultados en el tiempo y, en lo que refiere a la sostenibilidad prevista en áreas técnicas específicas, por ejemplo, mediante las capacitaciones, talleres y/o experiencias de intercambio (pasantías en Bruselas) se visualiza que el proyecto no logró un grado exitoso de sostenibilidad, ya que estas actividades, según los actores, no redundaron en un mayor conocimiento y/o desarrollo de las capacidades técnicas. En lo

que refiere a la creación de un Observatorio del Mercado de Trabajo en el MERCOSUR previsto en el proyecto, se considera que el proyecto logró incorporar la importancia de la temática, pero no se logró la creación de un observatorio único aunque se continúa trabajando desde los diferentes países para su logro. Y si desde los ámbitos gubernamentales de los países del bloque regional se sigue trabajando para lograr un proyecto de reglamentación del MERCOSUR relativo a la seguridad en el trabajo, no se logró su conclusión como estaba previsto en el Proyecto. Finalmente, en cuanto al fortalecimiento institucional del Foro Consultivo Económico-Social fue débilmente alcanzado.

Se evalúa que existieron serias dificultades de coordinación a nivel de la unidad ejecutora del proyecto, que afectaron la consecución de los objetivos; así como se señala que, en parte debido a las estrictas normas de la financiación europea, se dilató la fase de ejecución a lo que sumaron las dificultades de coordinación entre los diversos actores implicados, la rotación de cuadros funcionales, etc. Todo ello demuestra que, a pesar de estar involucradas en la ejecución del proyecto instancias oficiales de los cuatro países integrantes del MERCOSUR, el Proyecto apoyado por la UE poco contribuyó al logro de los objetivos que se propusiera.

3. REFLEXIONES FINALES

Las consideraciones que se han vertido a lo largo de este análisis tienen la intención de contribuir a la necesaria reflexión sobre el futuro de la cooperación de la UE con AL a partir de la entrada en vigencia de la nueva normativa comunitaria en la materia, y teniendo presente una serie de problemas que la han afectado hasta el presente. Todo ello

CAPÍTULO VII

a su vez debe inscribirse en el curso –todavía por definirse– que habrá de seguir la ayuda al desarrollo en los próximos años a partir de la aplicación de la recientemente aprobada Agenda de Acción de Accra (AAA) con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. En especial habrá que ver cómo la cooperación de la UE con AL asumirá y traducirá en la práctica lo relativo a "*la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas*" y lo que ello supone en materia de nuevos desafíos para la gestión y la coordinación de la cooperación con una multiplicidad de actores públicos y privados. A la luz de las conclusiones que se pueden extraer de los casos de la cooperación europea con AL analizados, mucho tiene que cambiar la práctica de la cooperación europea si se quiere, como lo afirma la AAA, que "*todos los actores involucrados en el desarrollo trabajen juntos en asociaciones más inclusivas, a fin de que todas [las] iniciativas tengan un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza*". Y ni qué decir sobre la transparencia y rendición de cuentas respecto a los "*resultados tangibles de las iniciativas de desarrollo (...)* [y sus] *efectos positivos sobre la vida de las personas.*"

Tanto la necesidad de superar las limitaciones y obstáculos mencionados respecto de la práctica anterior de su cooperación con AL, como la nueva normativa analizada y los compromisos asumidos en Accra por los donantes entre los que se incluye a los de la UE, así como por varios socios latinoamericanos signatarios de la Declaración de París, conducen a pensar que en los próximos años deberíamos asistir al desarrollo de una nueva fase (hay quienes hablan de una "*refundación*") de la cooperación comunitaria europea, en general y con AL en particular. Esta conjunción de factores constituye

también una oportunidad clave para que AL defina sus propias propuestas sobre cómo enfocar la cooperación europea para que ésta tenga el mayor impacto posible. De nuevo, no se trata tanto de plantear el tema en función de la cantidad y flujos de la ayuda (ya definidos por otra parte unilateralmente por la UE hasta el año 2013), sino más bien desde el punto de vista de su eficacia, sobre la base de objetivos compartidos y compromisos mutuos que sustenten y justifiquen la ayuda.

La relación de cooperación para el desarrollo entre la UE y AL debe necesariamente arraigarse en una reflexión de los propios países de la región sobre los desafíos que plantean la reducción de las desigualdades y la promoción de un desarrollo más equitativo, sabiendo que la cooperación comunitaria apenas constituye un aporte muy pequeño a una tarea propia de los gobiernos latinoamericanos. Tarea ésta que seguramente tomará mucho tiempo, demandará un gran ejercicio político y no podrá hacerse de espaldas al complejo y desventajoso contexto internacional que se vislumbra en el futuro próximo (y en el cual la UE tendrá un rol que debería ser lo más coherente posible con su voluntad de "*ayudar al desarrollo*" a través de políticas de alcance global como las mencionadas al comienzo de este análisis). En particular, los países de ingreso medio como los de AL necesitan diseñar estrategias de reducción de la pobreza, comprehensivas y consensuadas, en torno a las cuales se puedan articular agendas de cooperación y mejorar la coordinación con y entre los donantes, entre los que la UE continuará siendo un referente principal, pero cambiante, para la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2004): **Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2004**, Lima, ALOP/The Reality of Aid, 2004.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2006): **Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006**, Lima, ALOP/DESCO/Oxfam Gran Bretaña/The Reality of Aid.

Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2008): "La Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea para América Latina 2007-2013", Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina, *Serie Briefs*, núm. 8, Bruselas, ALOP, junio.

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (2008): "Evaluación de la Cumbre de Lima ALC-UE", *Eurolat – Revista de Relaciones Eurolatinoamericanas*, Santiago de Chile, CELARE, N° 75, Año 15, Vol. 2, julio.

Sanahuja, José Antonio (2007): "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación internacional al desarrollo", en Manuela Mesa (coord.), **Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales**, Madrid, CEIPAZ/Fundación Cultura de Paz/Icaria Editorial, pp. 71-101.

Santiso, Carlos (2006): "¿El paraíso en la otra esquina? Reflexiones sobre eficiencia de la ayuda en los países de ingreso medio y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina en el nuevo milenio", en Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, **Mito y realidad de la ayuda externa. América Latina al 2006**, Lima, ALOP/DESCO/Oxfam Gran Bretaña/The Reality of Aid, pp. 21-38.

The Reality of Aid/Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (2008): "La cooperación internacional al desarrollo desde la perspectiva de organizaciones sociales de América Latina", *Reality Check*, México, The Reality Of Aid/ALOP, agosto.

Valderrama, Mariano (ed.) (2004): **Cooperación Unión Europea – América Latina: Balance y perspectivas**, Santiago de Chile, EUFORIC/ICCO/RIMISP/SNV.

Valderrama, Mariano (2004): "Las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas" en Mariano Valderrama (ed.), **Cooperación Unión Europea – América Latina: Balance y perspectivas**, Santiago de Chile, EUFORIC/ICCO/RIMISP/SNV, pp. 7-24.