

**EL PROCESO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
DESARROLLO EN EL MARCO DE LAS CUMBRES DE JEFES DE ESTADO Y
DE GOBIERNO DE LA UNIÓN EUROPEA, AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE**

*(THE INTERNATIONAL COOPERATION PROCESS FOR THE DEVELOPMENT
WITHIN THE FRAMEWORK OF SUMMITS OF CHIEFS OF STATE AND OF GOV-
ERNMENT OF THE EUROPEAN UNION, LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN)*

RESUMEN: *El trabajo analiza las iniciativas para la cooperación al desarrollo y el fortalecimiento institucional que implementa la UE en los países de América Latina y El Caribe y las perspectivas para el futuro.*

PALABRAS-CLAVE: *relaciones EULAC - Cooperación al desarrollo – fortalecimiento institucional.*

ABSTRACT: *The work analyzes the initiatives for the cooperation to the development and the institutional fortification that the EU implements in the countries of the Latin America and the Caribbean and the perspectives for the future.*

KEYWORDS: *relations UELAC – Cooperation to the development –institutional fortification*

Christian G. Sommer*
(10/04/08)

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se encuentran en un momento de transición, motivado tanto por las dinámicas de cambio que se observan en el sistema internacional, como en la realidad de ambas regiones.

La IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada el 12 y 13 de mayo de 2006 en Viena, Austria, puso a prueba -nuevamente-, la fluctuante y en algunos aspectos distante relación de América Latina y el Caribe con Europa, enmarcada más por las disputas internas entre algunos países latinoamericanos, aunque se lograra sumar en el documento final la iniciación de las negociaciones del Acuerdo UE- Centroamérica. Meses después se decidió también iniciar las negociaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

** Abogado (UNC). Adscripto de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Coordinador del Centro de Estudios Internacionales de las Américas. Miembro del Consejo Latinoamericano de Estudiosos del Derecho Internacional y Comparado.*

REVISTA ELECTRONICA CORDOBESA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Año I – N° I

Si bien, las anteriores Cumbres realizadas en Río de Janeiro en 1999¹, en Madrid el 2002² y en Guadalajara el 2004³, contribuyeron a dejar sentadas las bases y la agenda hacia el objetivo común de una “*alianza estratégica Bi-regional*”, la Cumbre de Viena no aportó signos significativos de avance hacia la cooperación transoceánica.

En este sentido, cabe referirnos en esta oportunidad al estado en que se encuentran las políticas de cooperación internacional para el desarrollo entre ambas regiones, en especial analizando, cuál es el actual estado de la agenda bi-regional luego de 12 años de acuerdos marco.

Para muchos no escapa que, América Latina paulatinamente estaría perdiendo presencia e importancia para Europa, a pesar de las reiteradas declaraciones políticas para dar contenido concreto a la asociación estratégica entre ambas regiones. La asociación privilegiada de la Unión Europea (UE) con respecto a su entorno vecinal más inmediato (Europa del Este y el Mediterráneo), el proceso de ampliación, así como las dificultades en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por las demandas latinoamericanas de eliminación de los subsidios agrícolas y barreras para arancelarias en Europa, son algunos factores que contribuirían a esa percepción.

Todo ello a pesar de que Europa es, para la región Latinoamericana, la principal fuente de inversiones con cifras que van entre el 30% y el 40% del total para la región; es el segundo socio comercial con 47 mil 700 millones de euros en exportaciones a la UE y 56 mil 700 millones de euros en importaciones provenientes de la UE, en el 2004; y, se mantiene como primer cooperante con un promedio de 300 millones de euros al año para proyectos en la región, además de las contribuciones bilaterales de los Estados Miembros⁴. Es por ello que, las decisiones que se adoptan en éstas Cumbres, repercuten sobre América Latina y especialmente sobre los países de la región del MERCOSUR en forma significativa, más aún, si se tiene en cuenta que en temas de cooperación internacional, la UE ya ha fijado su política para los años 2007-2013, en la que se destacan cuestiones como las posibilidades de reactivación de las negociaciones UE-MERCOSUR; el tratamiento de las asimetrías en los acuerdos UE-Centroamérica y UE-CAN, o la relación existente entre los Acuerdos de asociación, la cooperación al desarrollo, y la cohesión social.

Estas cuestiones, sumadas a temas como la lucha contra la pobreza y el cambio climático, conformarán, en gran medida, la agenda de la V Cumbre UE-América Latina y el Caribe, que se celebrará en Lima (Perú) del 14 al 17 de mayo de 2008. Cabe señalar además, que la Cumbre de Lima tendrá lugar durante el período en el que a la Argentina le corresponderá ejercer la Presidencia temporal del MERCOSUR. Ello será así, salvo que antes de fin de año se complete el proceso de ratificación del Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR, pendiente aún de aprobación por los Congresos del Brasil y del Paraguay. En tal caso, la presidencia del MERCOSUR la ejercerá el

¹ V. http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/sum_06_99.htm

² V. <http://europa.eu.int/comm/world/lac/>

³ V. http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00_index.htm

⁴ ROUQUAYROL GUILLEMETTE, Leda; HERRERO VILLA, Santiago, *Guía sobre la Cooperación Unión Europea – América Latina*, Editor Association CEFICALE, France, 2005.

REVISTA ELECTRONICA CORDOBESA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Año I – N° I

Presidente Hugo Chávez de Venezuela. Sin embargo, se observan fuertes resistencias a la aprobación parlamentaria del Protocolo de Caracas, especialmente en el Congreso del Brasil, tras el incidente provocado por las declaraciones de Chávez, en las que dio su opinión sobre los parlamentarios brasileños que le enviaran una comunicación relacionada con la caducidad de la licencia a un canal de televisión comercial de Venezuela⁵.

Desde las últimas décadas del siglo pasado, la Unión Europea ha querido ver en América Latina un "espejo" de su experiencia de integración, tanto en el plano económico como político. Una de las diferencias más marcadas entre Europa y los impulsores del "Consenso de Washington" ha sido el apoyo europeo a la integración regional. La racionalidad económica en la que inicialmente se basó ese apoyo dio paso, a principios de los noventa, a un "nuevo regionalismo" que pretende responder a la globalización, a través de la integración económica pero también política, incluida la política exterior. Ello responde a concepciones "posmodernas" o "poswestfalianas" de la soberanía, y a una visión del sistema internacional en la que el poder, que depende en menor medida de la fuerza militar, se ha distribuido entre un número mayor de actores, y se debilita la soberanía estatal por efecto de la globalización⁶. En este escenario, el regionalismo y el multilateralismo constituyen las mejores vías para asegurar la gobernanza del sistema internacional y asegurar la provisión de "bienes públicos globales". Por esas razones, la UE, como *global player*, está interesada en la formación de grupos regionales fuertes, con capacidad de actuar en la economía y la política internacional, y en una mayor cooperación "interregional" entre dichos grupos⁷.

A partir de 1999, la UE y Latinoamérica, ha venido trabajando en reuniones de Jefes de Estado⁸, procurando afianzar las relaciones económicas, de inversión y cooperación, entre ambas regiones, hechos que no han resultado de alto impacto en las políticas públicas de la región, sobre todo por la volatilidad de América Latina y el Caribe en temas de agendas comunes.

Junto con el comercio y el diálogo político, para el fortalecimiento de la Democracia y del Estado de Derecho la cooperación es el tercer gran pilar sobre el que se asientan las relaciones entre la Unión Europea y América latina. Una cooperación que persigue objetivos claramente marcados de común acuerdo entre las partes. Desde la Cumbre en Guadalajara, en mayo de 2004, la cohesión social, el multilateralismo y la integración regional ocupan un lugar fundamental en las relaciones entre las dos regiones. En palabras de Chris Patten, miembro de la Comisión Europea, "*la lucha contra la desigualdad y la construcción de sociedades más cohesionadas son las prioridades supremas no sólo para América latina sino también para la UE. En 1999, un 15 % de los habitantes de la UE estaba cerca de vivir en la pobreza y más de la*

⁵ PEÑA, Félix, *El camino hacia la Cumbre de Lima: ¿Será posible concluir antes de mayo del 2008 las negociaciones MERCOSUR-UE?* (Disponible en www.felixpeña.com.ar).

⁶ Para un mejor desarrollo del tema ver DORMI, Roberto - MOLINA DEL POZO, Carlos, *Acuerdo MERCOSUR – Unión Europea*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

⁷ SANAHUJA, José A. "América Latina: las visiones y políticas de Europa", *Revista Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2006, ITAM, México, 2006, p. 16.

⁸ Se debe mencionar como antecedentes de reuniones UE – AL, las encaminadas a través del Grupo de Río en la década de 1980.

REVISTA ELECTRONICA CORDOBESA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Año I – N° I

mitad de ellos (33 millones de personas en los quince Estados miembros) vivía con este riesgo de manera persistente”⁹.

La Comunidad Europea ha mantenido, desde sus inicios, una activa política de cooperación al desarrollo. En un principio, esta cooperación se ciñó a las antiguas colonias de los seis Estados fundadores, concentradas todas ellas en África, el Caribe y el Pacífico (**ACP**)¹⁰. Así, tras sucesivas actualizaciones, los países de estas regiones disfrutaban hoy de los llamados Acuerdos de Cotonou¹¹ que institucionalizan esta cooperación y establecen una serie de órganos de decisión, como la Asamblea paritaria **CE-ACP**.

El instrumento de ejecución de la ayuda comunitaria a los países ACP es el Fondo Europeo de Desarrollo¹² (**FED**), gestionado por la Comisión europea a partir de contribuciones extra-presupuestarias de los Estados miembros. El FED funciona de manera diferente al resto de los programas de asistencia exterior de la UE y, en la actualidad, las instituciones comunitarias reflexionan y discuten sobre la integración de la cooperación con los países ACP en un marco jurídico y financiero semejante al del resto de las regiones del mundo, es decir la transformación del FED en un programa más, incluido en los presupuestos de la UE.

La entrada de España y Portugal en la CEE trajo consigo el interés de estos dos países por ampliar el esquema de la cooperación comunitaria a América Latina. Las discusiones internas para establecer la base legal de esta cooperación culminaron con la adopción del reglamento **PVD-ALA**¹³ (Países en Vías de Desarrollo de Asia y América latina), el instrumento de referencia obligada para la ejecución de las acciones de la UE en esos dos continentes, en vigor desde 1992. A estos programas se debe agregar la existencia de otros tales como (**LFA y AI AN**) para el desarrollo en la enseñanza superior y la investigación, (**AL-Invest**) para la cooperación económica entre empresas, (**@LIS**) para la sociedad de la información, (**ALURE**) para la energía, (**URB-AL**) para el desarrollo urbano, y (**EUROsocial**) destinado a programa para la cohesión social. Un último programa, el llamado **Observatorio (OREAL)**¹⁴, estudia y analiza las relaciones entre las dos regiones¹⁵.

⁹ V. http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech04_61.htm

¹⁰ África – Caribe – Pacífico. El grupo de los países ACP, con relaciones privilegiadas con la UE, se constituyó al firmarse la primera Convención de Lomé con la CEE en 1975. Agrupa a 79 países aproximadamente.

¹¹ Nuevo acuerdo de asociación ACP – UE celebrado en febrero de 2000 para un periodo de veinte años (2000 – 2020) y que, al igual que su protocolo financiero se revisará cada cinco años. Sustituye a la cuarta Convención de Lomé (Lomé IV).

¹² Fondo Europeo de Desarrollo. Financia proyectos y programas en los Estados ACP y en los países y territorios de ultramar de los Estados miembros de la UE. El noveno FED, que abarca los primeros cinco años del Acuerdo de Cotonou asciende a 13,5 millones de euros.

¹³ V. http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=31992R0443&model=guichett

¹⁴ V. http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/oreal_es.htm

¹⁵ Aprobado en septiembre de 2003, trata de identificar y desarrollar todas las posibilidades de asociación entre las dos regiones. Los objetivos del observatorio son: contribuir a la reflexión sobre los retos comunes que la UE y América latina deben afrontar conjuntamente, reforzar las relaciones entre las

En el 2006, La Comisión Europea adoptó la Comunicación 421¹⁶ por la que se define la nueva política de desarrollo, también denominada *Development Policy Strategy* o sus siglas DPS. Este “*consenso europeo*” proporciona, junto con las Nuevas Perspectivas Financieras 2007-2013, un nuevo marco para la política de desarrollo que promueve la Unión Europea y se plantea hacerla de forma más eficaz y coordinada que hasta el presente. La programación de la cooperación en América Latina está compuesta básicamente por los siguientes instrumentos: un marco regional para todo el continente, que da las grandes orientaciones políticas), marcos de cooperación subregionales acordados con la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericano –llamados *Regional Strategic Papers*-, y marcos de cooperación bilaterales acordados con cada país (Notas de Concepto País, Documentos de Estrategia País y finalmente planes plurianuales). El detalle es que en éstas estrategias se plantea, por un lado, que la integración regional es una de las prioridades y, por otro, que se debe de privilegiar el diálogo con los actores más relevantes de la región, es decir Brasil y México. Y así una vez más la lógica de “atomización de los actores” vuelve a plantearse, y mientras se “exige” más integración “real” se diseccionan los intereses en el terreno.

En lo que respecta a las iniciativas para la cooperación al desarrollo y el fortalecimiento institucional, que implementa la UE en los países del MERCOSUR, se sustenta en base a acuerdos firmados sobre todo en los últimos 12 años. El principal de ellos, es el *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes* firmado en Madrid el 15 de Diciembre de 1995, entre los quince Jefes de Estado y el Gobierno de la UE y los presidentes integrantes del MERCOSUR. En este acuerdo se recoge el compromiso asumido por las partes en la declaración solemne conjunta del 22 de diciembre de 1994, en la cual se declaraba la voluntad de alcanzar una Asociación interregional Política y Económica a efectos de promover una futura liberalización comercial. En este acuerdo se dejan sentadas las bases para el diálogo a nivel político, con el objeto de acercar las posiciones de las partes en las distintas instancias multilaterales, para el dialogo a nivel de Cooperación, que abarque fundamentalmente el aspecto comercial, en relación al mejoramiento del acceso a los mercados, liberalización comercial, prácticas comerciales, normas de origen, regímenes aduaneros especiales, relaciones comerciales con terceros países, adecuación a las normas del GATT, como así también en el aspecto económico, la inclusión de la cooperación a nivel empresarial y de fomento de las inversiones¹⁷.

entidades de estudios de ambas regiones dispuestas a compartir su potencial de estudio e información y propiciar la difusión en Europa y América latina de la información pertinente con una visión estratégica de las relaciones entre las dos.

¹⁶ V. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0421es01.pdf

¹⁷ ALEMANY, Cecilia, “La cooperación europea desde una perspectiva latinoamericana”, *Revista del Sur*. N° 164, marzo/abril 2006, Montevideo, Uruguay.

REVISTA ELECTRONICA CORDOBESA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Año I – N° I

Tal como sostenía el eurodiputado José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra¹⁸, “*es necesario in nuevo modelo de cooperación al desarrollo orientado a afrontar las asimetrías, a atenuar el coste del ajuste hacia el libre comercio, y a respaldar las políticas públicas y las iniciativas privadas necesarias para afrontar la integración económica profunda que es consustancial a la creación de una zona de libre comercio. Ha llegado pues la hora de que la Unión complemente en mayor medida la acción de sus asociados mediante el lanzamiento de una más decidida y generosa política de cooperación al desarrollo, centrada en especial en la lucha contra la pobreza, así como en los ámbitos de la educación, cultural, infraestructuras, social, de la salud y de la migración, conforme al común objetivo de alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 decidido en Guadalajara (punto 39) y a los compromisos contraídos en la Conferencia de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo en todos sus aspectos. Esta nueva política de cooperación al desarrollo debería ser complementada además por medidas adicionales como la apertura progresiva de los mercados de la UE en línea con los objetivos previstos en los Acuerdos de Asociación; la creación de un Fondo de Solidaridad Bi-regional; la adopción de un marco legislativo específico que regule la cooperación de la Unión hacia AL de forma diferenciada; la apertura de los programas de la UE relativos a la formación profesional, a la educación y en relación con la cultura a los países latinoamericanos*”, entre otros puntos.

Ahora bien, para que ello sea factible, y para que, como se mencionó anteriormente, Europa siga mirando a la región Americana, es tiempo que las inversiones que se destinan a la cooperación al desarrollo no terminen, - como muchas veces ha pasado- en “*agujeros negros*” absorbidos por hechos de corrupción o al menos de dudosa administración por parte de sus administradores locales o sus “beneficiarios directos”. Tan solo basta analizar las estadísticas sobre los importes que Europa destina al desarrollo para darnos cuenta de su magnitud y reflejarlo en espacios sociales a los cuales parecen que tales aportes jamás se han materializado en programas de asistencia laboral, técnica o educativa. América Latina y la región del MERCOSUR, deben aprender que si no toman en serio el apoyo recibido y pagan esta ayuda esencial para la región con displicencia y derroche, los europeos cada vez más, irán disminuyendo sus programas de cooperación y enfocándolos en otras regiones en donde las necesidades apremian y saben valorar tales programas.

Europa y América Latina y el Caribe están llamados a representar juntas un papel clave en este esfuerzo internacional. En efecto, América Latina y el Caribe es una de las pocas regiones del planeta con las que Europa puede aspirar a ver el mundo con los mismos ojos en esta era de la globalización. Pertenece a una misma cultura y

¹⁸ SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA, José I. *Las Relaciones Unión Europea – América Latina y el Caribe: Hacer de la Cumbre de Viena un Éxito*. XVII Conferencia Interparlamentaria UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Lima (PERÚ), 14 al 17 de Junio de 2005.

**REVISTA ELECTRONICA CORDOBESA DE DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO**

Año I – N° I

compartimos valores esenciales con los que ayudar a cimentar un mundo más humano,
más equitativo y más próspero.