



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Aportes de un debate en curso

Adrián Bonilla
María Salvadora Ortiz
(Compiladores)



**XXIII CUMBRE
IBEROAMERICANA**
PANAMÁ 2013



**BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA**

327

P214p El Papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial : aportes de un debate en curso / Adrián Bonilla, comp. ; María Salvadora Ortiz, comp. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO, 2013.
305 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-260-0

1.Comunidad Iberoamericana. 2. América Latina – Relaciones exteriores. 3. América Latina – Relaciones internacionales. 4. Política económica. 5. Política social. I. Bonilla, Adrián, comp. II. Ortiz, María Salvadora, comp. III.Título

Créditos

Transcripción, corrección filológica y de estilo: Rodrigo Soto.

Colaboradora en la edición: Mercedes Vázquez Bello, Consultora PNUD-SEGIB.

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Julio 2013.

ÍNDICE

PALABRAS DE BIENVENIDA

Enrique V. Iglesias 7

LOS RETOS ESTRUCTURALES DE AMÉRICA LATINA

Adrián Bonilla..... 11

INTRODUCCIÓN

María Salvadora Ortiz 17

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS FRENTE A UN MUNDO GLOBALIZADO E INTERDEPENDIENTE

Fernando Núñez Fábrega 21

PARTE I.

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

CAPITULO I:

El papel político de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Nuevo contexto global y nuevo mapa político latinoamericano

Francisco Rojas Aravena 27

Reinvención iberoamericana

Federico Reyes-Heroles..... 45

La Comunidad Iberoamericana como bloque de incidencia en los organismos
multilaterales y ante instancias regionales

Nicolás Ardito Barletta 53

Una apuesta por el multilateralismo

Jorge Taiana..... 63

Repensar el sentido de lo iberoamericano

Antonio Romero Gómez..... 69

Iberoamérica y la triangulación entre Europa y Asia

Guillermo Mariscal Anaya 77

CAPITULO II:

El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Invitación al debate <i>Enrique V. Iglesias</i>	83
El ascenso del sur <i>Rebeca Grynspan</i>	85
Un potencial desconocido e incalculable <i>Eduardo Stein</i>	95
El papel social de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial <i>Hernando Gómez Buendía</i>	101
La juventud, oportunidad y desafío <i>Marcela Suazo</i>	115
El debate sobre las clases medias (comentarios) <i>Francisco Rojas Aravena</i>	125

CAPITULO III:

El papel económico de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Diez años de crecimiento en América Latina <i>Rafael Pampillón Olmedo</i>	133
Un diagnóstico y una propuesta de cooperación económica para la Comunidad Iberoamericana <i>José Antonio Ocampo</i>	137
Los costos de la burocracia <i>Alberto Alemán Zubieta</i>	147
Una agenda de competitividad para América Latina <i>Javier Quintana Navio</i>	151
El espacio iberoamericano y la libre movilidad de las personas <i>Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari</i>	157

CAPITULO IV:

El papel cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial

Invitación a un debate <i>Eduardo Nivón</i>	163
El espacio cultural iberoamericano <i>Jesús Prieto de Pedro</i>	165
Para una cultura iberoamericana <i>Juca Ferreira</i>	177
La cultura como dimensión de la política <i>Mónica Guariglio</i>	183
CONCLUSIONES <i>Enrique V. Iglesias</i>	191

PARTE II.

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A LA LUZ DE LA I CUMBRE UE-CELAC

Las relaciones Unión Europa- América Latina y el Caribe en el marco de la reciente I Cumbre UE-CELAC: Aportes desde la FLACSO <i>Isabel Álvarez Echandi</i>	197
La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020 <i>Ricardo Herrera</i>	201
Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: situación y desafíos <i>José Durán Lima y Roberto Urmeneta</i>	235
Migraciones entre América Latina y la Unión Europea. Transformaciones socioeconómicas y políticas migratorias en el contexto de recepción <i>Sandra Gil Araujo</i>	265
RELACIÓN DE AUTORES	291

La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020

Ricardo Herrera Saldías

Introducción

Hoy la realidad y aspiraciones de los países que conforman las Asociación Estratégica entre la Unión Europea y la actual Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), son bastante diferentes a las de la década de 1990 y principios de éste siglo. Por lo que la discusión sobre la vigencia y proyección de la Asociación Estratégica entre ambas regiones está más presente que nunca.

Frente a esta realidad tan incontestable que es la transformación de las propias realidades y contextos, es necesario plantearse las interrogantes en relación al camino recorrido y el que queda por recorrer en esta relación birregional que ya va por los casi 15 años. Y de forma particular, sobre el rol de uno de los pilares de ésta Asociación Estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe que es la cooperación. La que en el caso de la Unión Europea tiene dos mecanismos para su ejecución. La que proporciona la Comisión Europea a nombre de la Unión y la que dispensan directamente los Estados miembros de la UE. Las que sumadas la convierten en el primer donante mundial y regional de Ayuda Oficial al Desarrollo.

La cooperación que existe entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe es de larga data y su importancia ha crecido considerablemente en los últimos años, jugando un rol importante en la Asociación Estratégica birregional.

En el presente trabajo se expone lo que ha sido la ejecución de la cooperación bilateral a nivel regional y subregional de la Comisión Europea, a nombre de la Unión, en la actual programación 2007-2013. En particular en los sectores en que ésta se ha ejecutado hasta la fecha. Esta información ha sido posible gracias a un trabajo que ha sido realizado en la División de Comercio e Integración de CEPAL, aun por publicar, que nos permite contar con la información sobre los sectores en los cuales se ha ejecutado dichos fondos de ayuda al desarrollo de la Unión Europea en la región.

En la parte final se describe la nueva política de cooperación de la Unión Europea a nivel mundial, que incluye los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Esta propuesta, que será la base de la programación 2014-2020, contempla importantes cambios en los próximos años, los que afectaran directamente a los países de la región. En particular a los llamados países de renta media. Será a partir de esta propuesta de la Unión Europea en materia de cooperación para el desarrollo sobre la que se deberá construir la Asociación Estratégica del siglo XXI entre ambas regiones.

La Asociación Estratégica Unión Europea-América Latina y Caribe

La Asociación Estratégica birregional entre la Unión Europea – América Latina y el Caribe (UE-ALC) fue concebida por los principales responsables de la política exterior europea a mediados de los noventa en Bruselas. Una estrategia interregional, enmarcada en una mayor, en este caso de alcance global, que reflejaba las aspiraciones de Europa post caída del muro de Berlín y el término de la Guerra Fría.

Por cierto, esta Asociación Estratégica coincidía también con una mayoría de gobiernos en América Latina y el Caribe que estaban interesados en consolidar sus mercados y en mantener un diálogo político y de cooperación institucionalizado con Europa. Buscando para la región una inserción en el nuevo orden internacional que se abrió antes de que comenzara el nuevo siglo. Y quizás también, como una manera de alcanzar un pretendido equilibrio en las relaciones con Estados Unidos.

Esta Asociación Estratégica fue proyectada -y así ha sido construida- básicamente a través de la suscripción de Acuerdos de Asociación entre la UE y los países y subregiones de América Latina y el Caribe⁶⁸. A la fecha, México, Chile, Centroamérica y el Caribe, cuentan con Acuerdos de Asociación, y Perú y Colombia, con un Acuerdo multipartes, el que en algún minuto puede ser extensivo a Bolivia y Ecuador. Las expectativas que siempre existen en relación a avanzar en la negociación UE-Mercosur permanecen abiertas, por lo que sería posible pensar que la estrategia de suscripción de acuerdos para dar

68 Acuerdos de asociación que abarcan los siguientes tópicos: Diálogo político, cooperación al desarrollo y relaciones económicas –comercio e inversiones.

vida a la Asociación Estratégica UE-ALC está casi culminando, por lo que se requeriría de una nueva mirada estratégica para dar vida a esta Asociación birregional en los próximos años.

¿Una nueva Asociación Estratégica o basta con relanzar la que ya existe con un plan de trabajo más amplio?

Frente a esta pregunta, existe un consenso entre dos de los principales académicos expertos en las relaciones birregionales UE-AL de que este ciclo de interregionalismo concebido en los 90's, como estrategia, está ya agotado – pero no terminado-, ya sea porque sus principales objetivos se han alcanzado (Sanahuja 2012), o bien, porque el contexto de las relaciones se han modificado significativamente en ambas regiones, por tanto, el marco general de las relaciones se debe renovar (Van Klaveren 2012). Para ambos, la estrategia actual debería ser redefinida.

En efecto, si la estrategia está agotada, ya sea por el importante avance en el cumplimiento de los objetivos, o porque el contexto y los intereses se han modificado de manera importante después de más de una década del inicio de la Asociación Estratégica entre ambas regiones iniciada en 1999, surge la pregunta sobre cuál debería ser entonces la relación birregional, la Asociación Estratégica que hay que construir.

Hasta ahora, post I Cumbre UE-CELAC, podemos decir que más bien se ha optado por relanzar la vieja Asociación Estratégica, adicionándole dos prioridades más a su plan de trabajo, como una forma de dotar a la asociación birregional de un nuevo impulso. Pero dicho “plan remozado” no parece constituir una respuesta suficiente para construir un interregionalismo del siglo XXI, que dé cuenta de los cambios y desafíos que tiene cada región.

¿Una nueva Asociación Estratégica?

Por cierto, más que renovar, es necesario hoy replantear la Asociación Estratégica birregional (ayer UE-ALC hoy UE-CELAC) con “una mirada más simétrica, diferenciadas y específicas, que apunten a áreas concretas de cooperación y de acción conjunta...”, “Buscar asociaciones estratégicas en torno a temas...” (Van Klaveren 2012). Y por cierto, “es necesario encontrar un nuevo relato, una nueva narrativa y un nuevo horizonte estratégico para la relación” (Sanahuja 2012).

En todas estas nuevas miradas, y quizás también en la de aquellos que piensan que a la Asociación Estratégica le basta con un simple relanzamiento, valoran la cooperación que existe entre la UE y la región como uno de los elementos distintivos de la Asociación Estratégica.

La cooperación junto al dialogo político y los acuerdos comerciales, son los tres pilares que permite construir una relación más completa, y hacer la diferencia con los tradicionales acuerdos de libre comercio. De esta forma, conocer la cooperación que la UE está ejecutando, y la que proyecta ejecutar en la región en los próximos años, cobra importancia, no solo en el contexto de la Asociación Estratégica que se ha construido, sino que también en la que se puede construir. Pero, ¿Cuáles son las prioridades, los sectores en la que se ha ejecutado la cooperación en estos años, los montos involucrados? Y quizás más importante aún, ¿Conocemos cuál es la cooperación que la UE está proponiendo para América Latina y el Caribe para los próximos años?

La Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la Unión Europea 2000-2010

Los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel mundial 2000-2010⁶⁹. En términos de montos, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) total entregada por los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) a los países en desarrollo en este período alcanzó alrededor de 1,03 billones de dólares, de los cuales cerca de 450.000 millones fueron aportados por la Unión Europea (98.000 millones por la Comisión Europea y algo menos de 350.000 millones por los Estados miembros). Con lo que la contribución de la UE en el período 2000-2010 representó el 43,6% del total de la Ayuda. Un 9,5% la Comisión Europea y un 34,1% los Estados miembros (véase gráfico 1).

A nivel de países, Estados Unidos fue el principal donante en este período, con el 19,3% de la AOD total (equivalente a algo menos de 200.000 millones de dólares) seguido por la Unión Europea, España, Alemania, Francia y Reino Unido

La distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea 2000-2010 a nivel mundial. Las principales regiones receptoras de los fondos de AOD otorgados por la Unión Euro-

⁶⁹ Las cifras, gráficos y cuadros utilizados en este artículo corresponden a un trabajo aun sin publicar realizado en 2012 en la División de Comercio e Integración de CEPAL.

pea en el período 2000-2010 fueron África y Asia, que recibieron en conjunto el 65% del total de la Ayuda. La participación de América Latina y el Caribe como receptora de estos fondos fue de alrededor de 7% (véase gráfico 2).

La distribución de la AOD otorgada por la Unión Europea sigue un comportamiento similar a la de la AOD global, donde África y Asia concentran cerca del 70% de los fondos

Los principales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en América Latina y el Caribe 2000-2010. La contribución de la UE a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida por ALC en el período 2000-2010 representó más del 45 % del total de la Ayuda. El aporte de las Instituciones de la UE alcanzó el 10,8%, mientras que el de los Estados miembros presentes en la región fue de 34,7% del total (véase gráfico 3).

Por tanto, si consideramos las cifras globales y en particular las de nuestra región, es necesario concluir que la Ayuda Oficial al Desarrollo que la Unión Europea -Comisión Europea y Estados miembros- es de la mayor relevancia no solo a nivel global, sino que en particular para América Latina. Y también para el Caribe.

La proyección de la AOD post 2015. La crisis financiera internacional que comenzó en 2008 -que ha afectado a varios países de la Unión Europea en los últimos años- ha comenzado a mostrar las primeras señales de que podríamos estar al inicio de un ciclo a la baja de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de los donantes tradicionales.

Según el último informe de la OCDE "*Coopération pour le développement 2012 – Comment intégrer durabilité et développement*", los aportes netos notificados por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) indican que en 2011 la Ayuda Oficial al Desarrollo alcanzó los 133,5 mil millones de dólares⁷⁰. Esta cifra representa una baja de 2,7% en términos reales en relación a 2010 (año record). Si consideramos el conjunto de la AOD neta total, la ayuda bilateral destinada a proyectos y programas de desarrollo propiamente tal⁷¹ ha disminuido un 4,5% en términos reales⁷².

70 CAD 2012: pág. 203.

71 Es decir sin considerar aligeramiento de deuda y de la ayuda humanitaria.

72 CAD 2012: pág. 203.

Si hacemos abstracción de los años excepcionales marcados por operaciones especiales de aligeramiento de deuda, esta es la primera vez que la AOD neta disminuye desde 1997, lo que se explicaría por el efecto de los presupuestos restringidos que afectan a muchos de los miembros del CAD los que han repercutido a su vez en los presupuestos para la AOD. Se trata de la primera baja de la AOD neta registrada desde 1997, la que marca un retroceso significativo de la tendencia observada en el período 2000-2010⁷³. Si bien esta baja no alcanza un 3% con relación al año anterior, lo preocupante es la advertencia que el CAD hace en relación a que esta sería la primera señal del inicio de un estancamiento en los fondos de la Ayuda Programable País (APP), el que debiera reflejarse a partir de 2013.

Según el Informe del CAD la Ayuda Programable País (APP) concedida a escala mundial a los países en desarrollo podría aumentar en un 6% en términos reales en 2012, pero a partir del 2013 la APP mundial debería estancarse, como fue el caso de la recesión de principio de los años 90, donde se pudo observar que en un plazo comprendido entre tres y cuatro años, el impacto de la recesión se siente plenamente sobre los aportes de la Ayuda Oficial al Desarrollo⁷⁴.

De concretarse esta situación (entre 2013 y 2014) la discusión sobre los post ODM 2015, se podría dar en pleno inicio de un ciclo a la baja de la AOD, lo que podría afectar seriamente los compromisos que se puedan tomar en relación a los fondos necesarios y la distribución de la Ayuda, así como las prioridades post 2015 del Desarrollo.

La Cooperación de la Unión Europea en América Latina 2002-2013⁷⁵

La UE se ha convertido en el segundo donante en la región si consideramos exclusivamente los fondos aportados por la Comisión Europea, y en el primero si sumamos a dichos aportes el que hacen los Estados miembros de la Unión presentes en la región.

73 CAD 2012: pág. 204.

74 CAD 2012: pág. 205.

75 Las cifras, gráficos y cuadros corresponden a un trabajo aun sin publicar de CEPAL realizado en 2012 en la División de Comercio e Integración, CEPAL y solo incorpora los fondos correspondientes al Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD).

La Ayuda Oficial al Desarrollo de la Unión Europea (Comisión Europea) en América Latina 2002-2013⁷⁶. Los fondos dispuestos por la UE para América Latina, considerando las programaciones 2002-2006 y la programación 2007-2013, actualmente en ejecución, alcanzarían los 4.292 millones de euros. Fondos que aumentaron en 922 millones en relación a la programación 2002-2006. Los aumentos más importantes fueron en los “programas regionales” (336 millones de euros) y en la “programación bilateral” (584 millones de euros). Los fondos para programas en subregiones casi no tuvieron variaciones entre una programación y otra (véase cuadro 1).

Los fondos bilaterales de la Unión Europea para las programaciones 2002-2006 y 2007-2013. Los fondos comprometidos por la UE para los programas bilaterales en la programación 2007-2013 muestran un aumento del 46,1% en relación a la programación 2002-2006.

El principal aumento, a nivel subregional, fue el de la Comunidad Andina (77,3%), donde destaca el aumento de fondos en el Estado Plurinacional de Bolivia (108 millones de euros) y Colombia (90 millones de euros). En el caso de Mercosur, que también presenta un aumento (42,8%) donde destacan los aumentos de fondos de Paraguay (78 millones) y Uruguay (12 millones). En Centroamérica, que también presenta un aumento de fondos importantes (35,9%), destacan los aumentos de fondos de Honduras (76 millones de euros), El Salvador (61 millones) y Panamá (14 millones de euros). Los únicos casos en los cuales se produjo un descenso del aporte de la UE en relación a la programación anterior fueron Brasil (-4,7%), México (-1,8%) y Argentina (-1,7%). Los dos primeros considerados por la UE como “socios estratégicos” en la región⁷⁷ (véase cuadro 2).

La distribución de los fondos bilaterales comprometidos por la Unión Europea en la programación 2007-2013 a nivel subregional. En relación a los fondos comprometidos por la Unión Europea

76 La CE programa su ayuda a través de ciclos presupuestarios que dan forma a una programación plurianual, en este caso 2002-2006 y 2007-2013, esta última programación aún está en ejecución.

77 La UE ha designado como Socios Estratégicos a algunos países emergentes en el mundo, en el caso de América Latina y el Caribe esa distinción la tienen Brasil y México. Esta designación implica por parte de la UE una atención preferente a las relaciones bilaterales con dichos socios.

en la programación 2007-2013 a nivel subregional, Centroamérica (32%) y el Caribe (26%) concentra más del 50% de la Ayuda. La Comunidad Andina (18%), Mercosur el (11%) y los países no Agrupados (13%) representan el otro casi 50% (véase gráfico 4).

La distribución sectorial de la Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral ejecutada a la fecha de la Unión Europea en América Latina correspondiente a la programación 2007-2013⁷⁸

Los sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la UE son establecidos según las áreas y prioridades del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) para la región: 1) Democracia y Derechos Humanos, 2) Cohesión Social e 3) Integración.

La Formación de recursos humanos, que en algunos países como México, Brasil, Argentina y Chile, son parte de las prioridades de su programación 2007-2013, es ejecutada a través del Programa Erasmus Mundus, por lo que no están contabilizados en el este trabajo, ya que estos fondos son ejecutados directamente por los organismos de la Comisión Europea encargados de este programa. Igual situación ocurre con los fondos del Programa LAIF así como los fondos de los otros programas regionales, los que no han sido considerados en este balance. La clasificación de los sectores utilizados son los que la Comisión Europea ocupa para la ejecución de sus fondos en la región (véase cuadro 3).

Los sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la UE a nivel regional correspondientes a la programación 2007-2013. La Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral de la Unión Europea en América Latina y el Caribe ejecutada a la fecha alcanza los 1.955,3 millones de euros, de un total comprometido para este periodo de 1.851 millones de euros. Estos fondos ejecutados a la fecha se ha concentrado principalmente en la prioridad de **Desarrollo social y cohesión social** alcanzando los 655,3 millones euros, en segundo lugar se ubica **Medio ambiente** con 188,7 millones euros, seguido por la prioridad de **Democracia y Derechos Humanos** con 168,7 millones de euros y en cuarto lugar **Desarrollo económico y comercio** con 145,4 millones de euros.

78 Las cifras utilizadas corresponden al período 2007-marzo 2012 de la actual programación pluri-anual 2007-2013. Por lo tanto estas cifras no son definitivas ya que queda aún fondos por ejecutar de la actual programación.

La modalidad de Apoyo presupuestario sectorial alcanzan los 797,5 millones de euros a nivel regional.

La **Cohesión Social** es la primera área de concentración de los fondos bilaterales a nivel regional con 655,3 millones de euros del total de los fondos ejecutados a la fecha. Los principales receptores, a nivel regional, son el Estado Plurinacional de Bolivia (31,7%) y Paraguay (31,5%).

Los dos sectores que conforman esta prioridad son:

1. **Desarrollo humano y asuntos sociales** con 380,6 millones de euros (19.5%). Los principales países beneficiarios a nivel regional son Paraguay (31,5%) y El Salvador (31,2%). Costa Rica es el único país de la región que no registra fondos de AOD europeos en este sector.
2. **Agricultura, desarrollo rural y territorial** con 274,7 millones de euros (14%). En este sector los principales países beneficiarios a nivel regional son el Estado Plurinacional de Bolivia (29,1%) y Honduras (22,1%).

La segunda prioridad es **Medioambiente** con 188,7 millones de euros los fondos bilaterales a nivel regional.

Esta prioridad abarca los sectores de:

1. **Medioambiente** con 98,6 millones de euros. En este sector Honduras (25,4%), Brasil (22,2%) y Colombia (21,9%) son los principales receptores a nivel regional.
2. **Agua** con 90,1 millones de euros correspondientes al 4.6% del total de los fondos asignados a esta prioridad. En este sector el Estado Plurinacional de Bolivia concentra el 71,1% de la ayuda regional.

Democracia, Derechos Humanos y buen gobierno es la tercera área de concentración de los fondos bilaterales ejecutados a nivel regional con un aporte de la UE de 168,7 millones de euros.

Los dos sectores que conforman esta prioridad son:

1. **Gobernanza, democracia y derechos humanos**, que recibe 148,9 millones de euros (7.6%). En este sector son Honduras (24,5%) y Colombia (16,3%) los principales países receptores.
2. **Prevención de conflictos** con 19,8 millones de euros (1%) a nivel regional. Los principales países receptores en este sector son Nicaragua (37,8%), Colombia (31,3%) y la República Bolivariana de Venezuela (16,7%).

Y la cuarta prioridad es **Desarrollo económico** con 145,4 millones de euros de los fondos bilaterales a nivel regional a la fecha.

En este ámbito de cooperación los sectores son:

1. **Desarrollo económico** el cual concentra 87,7 millones de euros (4.5%) a nivel regional, donde el Estado Plurinacional de Bolivia (60,7%), El Salvador (27,6%) y Chile (10,6%) son los principales receptores a nivel regional. Con la excepción de Perú, que en este sector registra un 1,1%, todos los otros países registran 0% en este sector a nivel regional.
2. **Comercio e Integración Regional** con 55 millones (2.8%) a nivel regional, Nicaragua (19,1%), Paraguay (18,2%) y Uruguay (17,1%) son los principales receptores a nivel regional.
3. **Energía** (0,1% a nivel regional), donde México concentra el 100% de los fondos con 1,1 millón de euros.
4. **Infraestructura** con 1,6 millones de euros (0,1% a nivel regional), donde los únicos países de la región que registran fondos son Colombia (45,1%), República Bolivariana de Venezuela (38,3%) y Guatemala (16,7%).

Los sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la UE a nivel subregional correspondientes a la programación 2007-2013. Los fondos bilaterales correspondientes a la actual programación 007-2013 se han ejecutado a nivel subregional de la siguiente manera:

En Centroamérica los tres principales sectores que concentran los fondos ejecutados de AOD de la UE son:

1. *Desarrollo humano y asuntos sociales* con 179,5 millones de euros;
2. *Agricultura y desarrollo rural y territorial* con 137,1 millones de euro; y
3. *Gobernanza, democracia, derechos humanos* 73,5 millones de euro.

A estos sectores le siguen:

4. *Medioambiente* con 29,9 millones de euros;
5. *Comercio e Integración regional* con 28,2 millones de euros;
6. *Desarrollo económico* con 24,2 millones de euros;
7. *Agua* con 16,1 millones de euros;
8. *Prevención de conflictos* con 7,7 millones de euros
9. *Infraestructura* con 0,3 millones de euros.

El sector de *Energía* no registra fondos.

El *Apoyo Presupuestario Sectorial* para Centroamérica, alcanza los 419 millones de euros (47,7 %) de un total de 914 millones de euros de los fondos de AOD ejecutados en la programación bilateral entre esta subregión y la UE para el periodo 2007-2013. A nivel bilateral la ejecución del *Apoyo Presupuestario Sectorial* alcanza en Nicaragua un 67,2%, en Honduras un 51,9%, Guatemala un 40,4% y Costa Rica un 73,8%. En el caso del El Salvador es solo un 7,8% y en Panamá no registra ejecución de fondos bajo esta modalidad.

La Comunidad Andina es la subregión en la cual la ayuda se distribuye en la mayor cantidad de sectores, los tres principales son:

1. *Agricultura y desarrollo rural y territorial* con 124,9 millones de euros;
2. *Agua* 69,3 millones de euros; y
3. *Desarrollo económico* 54,2 millones de euros.

Le siguen los sectores de:

4. *Desarrollo humano y asuntos sociales* con 42,1 millones de euros;

5. *Gobernanza, democracia, derechos humanos* con 39,3 millones de euros;
6. *Medioambiente* con 34,1 millones de euros;
7. *Prevención de conflictos* 8,8 millones de euros;
8. *Comercio e integración regional* con 6,6 millones de euros;
9. *Infraestructura* 0,7 millones de euros.

El sector de *Energía* no registra fondos.

El *Apoyo Presupuestario Sectorial* en la Comunidad Andina alcanza los 208,6 millones de euros (35,4 %) de un total de 588,6 millones de euros ejecutados en la programación bilateral en la Comunidad Andina para el periodo 2007-2013. A nivel bilateral la ejecución del *Apoyo Presupuestario Sectorial* alcanza en Ecuador un 35,4%, Colombia un 32,7% y Bolivia un 21,5%. El Perú no registra Apoyo Presupuestario Sectorial en la programación 2007-2013.

En MERCOSUR los tres principales sectores de concentración de los fondos de la ayuda de la UE son:

1. *Desarrollo humano y social* con 137,9 millones de euros;
2. *Gobernanza, democracia y derechos humanos* con 26,5 millones; y
3. *Medioambiente* con 22,1 millones (6,4%).

Los otros dos sectores que concentran fondos de AOD de la UE en los países de MERCOSUR son:

4. *Comercio e integración regional* con 19,4 millones de euros;
5. *Agricultura y desarrollo rural y territorial* con 11,5 millones de euros; y
6. *Agua* con 3,7 millones de euros.

Los sectores de *Desarrollo económico, Energía, Infraestructura y Prevención de conflictos* no registran fondos.

El *Apoyo Presupuestario Sectorial* alcanza los 124 millones (35,8 %) de un total de 344,4 millones de euros ejecutados en la programación bilateral de Mercosur para el periodo 2007-2013. A nivel bilateral la

ejecución del *Apoyo Presupuestario Sectorial* alcanza en Argentina un 79,3%, Uruguay con un 57,4% y Brasil con un 46,6 %. Paraguay no registra Apoyo Presupuestario Sectorial en su programación indicativa actual.

En el caso de los países no Agrupados, los tres principales sectores de concentración de la ayuda de la UE son:

1. *Desarrollo humano y asuntos sociales* 21,1 millones de euros;
2. *Medioambiente* 12,5 millones de euros; y
3. *Gobernanza, democracia y derechos humanos* con 9,6 millones de euros.

Los otros sectores que consignan fondos son:

4. *Desarrollo económico* con 9,3 millones de euros;
5. *Prevención de conflictos* con 3,3 millones de euros;
6. *Agricultura, desarrollo rural y territorial* con 1,2 millones de euros;
7. *Energía* con 1,1 millones de euros;
8. *Agua* con 1 millón de euros;
9. *Comercio e Integración regional* con 0,8 millones de euros; y finalmente
10. *Infraestructura* con 0,6 millones de euros.

El *Apoyo Presupuestarios Sectorial* alcanza los 46,9 millones de euros de un total ejecutado de 107,4 millones de euros. A nivel bilateral la ejecución del Apoyo Presupuestario Sectorial alcanza en XXXX, Chile no registra Apoyo Presupuestario Sectorial en su programación indicativa actual (ver cuadro 4).

Como podemos apreciar, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Unión Europea en nuestra región alcanza a la fecha del estudio de referencia los 1.955,3 millones de euros, fondos que se han ejecutado según las prioridades establecidas en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para nuestra región. Donde la primera prioridad es Desarrollo social y Cohesión social, pero la segunda prioridad fue Medio ambiente, seguida en tercer lugar por la prioridad de Demo-

cracia y Derechos Humanos. La prioridad de Integración reflejada en Desarrollo económico y comercio fue la cuarta prioridad. En total los fondos ejecutados en los respectivos sectores alcanzan los 1.158,1 millones de euros. Los 797.5 millones de euros restantes corresponden a la ejecución de los fondos bilaterales a través de la modalidad de Apoyo Presupuestario Sectorial. Con lo que a la fecha (marzo 2012) la Unión Europea ha ejecutado más del 100% de los fondos comprometidos para la programación 2007-2013, que eran 1.851 millones de euros.

La cooperación de la Unión Europea 2014-2020

Las perspectivas financieras. La UE se encuentra en la fase final de adopción del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, el que incluye los fondos para los Instrumentos para las relaciones exteriores. La dotación de recursos para estos Instrumentos se ha hecho teniendo presente la crisis fiscal y financiera por la que atraviesa Europa, así como la voluntad de mantener los compromisos de alcanzar los ODM al 2015 y cumplir con los compromisos asumidos en relación a la Eficacia de la Ayuda⁷⁹ en tanto miembro prominente del CAD.

A partir de la aprobación final del presupuesto general y de la ratificación de las partidas correspondientes, incluidos los fondos para los Instrumentos para las relaciones exteriores de la UE, se conocerá de manera definitiva la aportación de la UE en materia de AOD, así como de otros fondos para cooperación para el período 2014-2020 (véase cuadro 5).

En relación a la orientación de la Ayuda, así como de la Cooperación de la UE para los próximos años, la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión Europea de Relaciones Exteriores y Política de Seguridad, presentaron en diciembre de 2011 al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo, la Comunicación “Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”⁸⁰ y la Comunicación “Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países”⁸¹.

79 Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda y Foros de Alto Nivel de Accra, y Busán. <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf> y <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

80 COM (2011) 637 final. Bruselas 13.10.2011. SEC (2011) 1172 final.

81 COM (2011) 638 final del 13.10.2011.

Estas dos Comunicaciones tienen por objetivo responder a los desafíos actuales por los que atraviesa la UE en materia de AOD, así como definir el perfil y contenido de su cooperación para los próximos años.

Comunicación “Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”. La Comisión Europea ha propuesto, a través de la Comunicación “Programa para el Cambio”, que los ODM (en particular la lucha contra la pobreza) y la Gobernabilidad democrática estén en el centro de su política de AOD para el periodo 2014-2020. El “Programa para el Cambio” busca concentrar los esfuerzos en materia de AOD de la UE y de sus Estados miembros, incorporando criterios para reducir los sectores de intervención y concentración de la Ayuda europea, con el objetivo de lograr una mayor eficacia de la Ayuda⁸².

A partir de la adopción formal este año por parte del Consejo y el Parlamento Europeo de las nuevas prioridades sectoriales y geográficas derivadas del “Programa para el Cambio”, se ordenará la nueva cooperación de la UE a nivel mundial y regional para el periodo 2014-2020.

Y que, en el caso de América Latina dará forma a la programación de cooperación de la UE a través de un programa regional, programas subregionales y programas bilaterales de cooperación para el periodo 2014-2020, proceso de programación que debe ser realizado durante este año para comenzar a operar en 2014.

La propuesta contenida en el Programa para el Cambio, es la respuesta de la UE a los desafíos relacionados con la “seguridad, el crecimiento de la población mundial y las amenazas asociadas con el cambio climático, así como la escasez de recursos naturales”⁸³, escenario que la llevaría a replantearse su relación con sus socios internacionales.

De hecho, este Programa busca dar una respuesta a los cambios que se han producido en los últimos años en la cooperación internacional, pero también en las relaciones de poder a nivel internacional, la que entre otros efectos, estaría llevando a un considerable número de países, hasta ahora llamados “en desarrollo”, a entrar en la escena glo-

82 Este es uno de los objetivos del Plan Director AECID 2013-2016.

83 Programa para el Cambio.

bal, como sería el caso de los BRICS⁸⁴, los que estarían estableciendo nuevas formas de relacionarse, entre ellos y con el resto del mundo. En opinión de la Comisión Europea estos países, además de su importancia demográfica, también estarían desempeñando un papel cada vez más importante en el desarrollo de los otros países a través del comercio y la Cooperación Sur-Sur⁸⁵.

Considerando lo anterior, el objetivo en materia de cooperación en el nuevo Marco Financiero Plurianual (2014-2020) de la UE, es llevar los recursos comunitarios de AOD donde “más se necesitan y donde pueden tener mayor impacto y añadir el mayor valor”, buscando garantizar que, a pesar de la crisis económica y sus consecuencias presupuestarias, “la UE sea capaz de hablar con una sola voz, a la altura de sus ambiciones en la promoción de la democracia, la paz, la solidaridad, la estabilidad y la prosperidad y la reducción de la pobreza, tanto a nivel global y en la vecindad inmediata, y ayudar a salvaguardar los bienes públicos mundiales”⁸⁶.

El enfoque diferenciado de la Ayuda. El objetivo de incorporar un mayor impacto y un mayor valor a la Ayuda que entrega la UE la obliga a priorizar y a concentrar sus esfuerzos y recursos, así como también los lugares de actuación, generando un “enfoque diferenciado” en relación a las asociaciones y asignación de la ayuda según el contexto del país⁸⁷.

Este “enfoque diferenciado” es un principio básico de la nueva propuesta, donde adquiere una importancia particular el apoyo al desarrollo del entorno inmediato europeo, en particular África.

Lo que la UE propone a través este enfoque es que la AOD se asigne en función de “las necesidades del país, las capacidades, los compromisos, rendimiento y el potencial impacto de la Ayuda de la UE”⁸⁸. Esta nueva forma de asignar la AOD significará “graduar” países de la AOD por parte de la UE, “porque son capaces de financiar su propio desarrollo”⁸⁹.

84 BRICS se les denomina a los países que tiene un alcance regional y con aspiraciones a tener un rol a nivel global: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

85 Otro elemento de la mayor relevancia en este diagnóstico ha sido el proceso que ha afectado la vecindad inmediata de Europa con la llamada “primavera árabe.

86 Programa para el Cambio.

87 Programa para el Cambio.

88 Donde las necesidades específicas de los países vulnerables y frágiles, afectados por el conflicto y situaciones de crisis será una prioridad.

89 Programa para el Cambio.

Con la asignación de los recursos a través del proceso de “diferenciación” se estaría logrando el máximo impacto del gasto de la UE en un contexto de un presupuesto muy ajustado. De esta forma se estarían evitando, además, las ineficiencias derivadas de la dispersión sectorial y de la fragmentación de la ayuda.

Si bien el Programa para el Cambio propuesto por la Comisión Europea a nivel global va en línea con los contenidos del “Consenso europeo sobre el desarrollo”⁹⁰, así como de los compromisos de la Declaración de París, implica un cambio profundo y radical en el tratamiento de la asignación de la AOD europea destinada a los países llamados de renta media (PRM) -hoy la casi totalidad de los países de la región- y en particular a los considerados de renta media alta (PRMA). Lo que implicará para estos países dejar de recibir AOD de la UE.

Los Instrumentos Financieros para la cooperación con América Latina 2014-2020. Los Instrumentos para las relaciones exteriores contemplados en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 de la UE, que tendrán aplicación en América Latina para la programación 2014-2020, considerados el Programa para el Cambio serían el **Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)** dotado con un presupuesto global de 23.395 millones de euros (24,20% del total asignado a los Instrumentos) y el **Instrumento de Asociación (IA)** con un presupuesto de 1.578 millones de euros (1,6%) (véase cuadro 5).

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)⁹¹. Según lo propuesto en el Programa para el cambio, la UE concentrará su cooperación al desarrollo (AOD) en la próxima programación 2014-2020 en las siguientes dos prioridades: “Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza” y “Crecimiento integrador y sostenible”, además de la lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los ODM.

Las acciones de la UE en la prioridad Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza serían:

90 La base central de la actual política de la Ayuda de la UE es la Declaración Conjunta del Consejo, Comisión y Parlamento Europeo “El Consenso europeo sobre el desarrollo” cuyos ejes son “la lucha contra la pobreza en el marco del desarrollo duradero y los ODM, así como la importancia de crear una asociación con los países en desarrollo y la promoción del buen gobierno, los DDHH y la democracia para lograr una globalización equitativa (Incluye las situaciones de conflicto y el problema de los Estados en procesos de desestructuración y el papel de la sociedad civil). DO C 46 de 24.02.2006.

91 Instrumento de Cooperación al Desarrollo ICD. Reglamento (CE) N° 1905/2006. (18.12.2006).

- Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho
- La igualdad entre hombres y mujeres y capacitación de las mujeres
- Gestión del sector público para una mejor prestación de servicios
- Política y Administración fiscal
- Corrupción
- Sociedad civil y autoridades locales
- Recursos naturales
- Vínculo entre desarrollo y seguridad

Y las acciones en la prioridad Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano en:

- Protección social, salud, educación y empleo
- Entorno empresarial, integración regional y mercados mundiales⁹²
- Agricultura sostenible y energía

La combinación y el nivel de la ayuda dependerán de la situación del país, incluida su capacidad para llevar a cabo las reformas⁹³.

El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) será organizado en torno a:

- a. Programas geográficos para apoyar la cooperación bilateral y regional con los países en desarrollo (no cubiertos por el ENI, IPA y FED). El enfoque dominante será atender las necesidades, así como las prioridades de los países socios -asegurando su participación-, en línea con los compromisos sobre la Eficacia de la Ayuda⁹⁴.

92 *Ibíd.*

93 La ayuda a la gobernanza podrá adoptar la forma de “programas o intervenciones basadas en proyectos de apoyo a los países, a procesos a escala local, nacional y sectorial.

94 La programación de los fondos a nivel regional se realiza considerando las prioridades y sectores indicados en el ICD para los países receptores de AOD y el Documento de Estrategia Regional (DER). En el caso de la programación bilateral se realiza considerando los Documentos de Estrategia País (DEP). Sobre la base de estos documentos de estrategia se establecen los programas indicativos plurianuales o su equivalente, a todos los niveles, incluidos los subregionales.

- b. Simplificación de los programas temáticos a través de una mayor flexibilidad para permitir una rápida respuesta a los nuevos desafíos globales.

Por lo tanto, para la próxima programación el ICD (revisados) contemplaría:

- Programas geográficos: cooperación bilateral y regional con los países en desarrollo;
- Programas temáticos, los que se reducirían a dos: 1. Bienes públicos mundiales y retos, que abordara los principales bienes públicos globales y los desafíos, en particular el cambio climático, medio ambiente, energía, desarrollo humano, seguridad alimentaria y la migración, en coherencia con el objetivo de reducción de la pobreza⁹⁵. 2. Las organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales, que apoya a la sociedad civil y las autoridades locales para animar a estos actores a un papel más importante en las estrategias de desarrollo. (véase cuadro 6).

El Instrumento de Asociación (IA).⁹⁶ Sustituye al Instrumento de cooperación con los países industrializados, ampliando la participación a este Instrumento a países en desarrollo. El Instrumento de Asociación tendría un alcance global, con un enfoque particular en las economías emergentes y los países en los que la UE tiene intereses significativos. También apoyaría las nuevas relaciones con los países graduados y los que deberían graduarse en el futuro de la AOD europea⁹⁷. En este Instrumento de Asociación pueden participar todos los países terceros⁹⁸. El Instrumento de Asociación debería permitir a la UE responder de manera más eficaz y de manera más flexible a los objetivos de cooperación en relación a los problemas de interés mundial.

Su objetivo general es fomentar y promover los intereses de la UE mediante el apoyo a la dimensión exterior de las políticas internas (migración, competitividad, investigación e innovación) y abordar los

95 No menos del 25% de este programa se invertirá en el cambio climático y los objetivos de medio ambiente. Por lo menos el 20% del programa apoyaría la inclusión social y desarrollo humano.

96 Reglamento UE N° 1338/2011 que modifica el reglamento (CE) N° 1934/2006 que establece un instrumento financiero para cooperación con los países industrializados y otros países de altos ingresos y los territorios.

97 El gasto no estaría clasificado obligatoriamente como AOD, aunque debería seguir siendo posible, en especial en el caso de la ayuda al comercio y la asistencia vinculada al comercio.

98 Como en este instrumento no existe una clasificación obligatoria de los gastos como AOD, de ahí que este abierto a todos los países terceros.

principales desafíos globales (energía, cambio climático y el medio ambiente). Podrá apoyar también acciones relacionadas con la protección de derechos de propiedad intelectual, lucha contra el crimen organizado y la piratería, y mayor acceso al mercado para garantizar la seguridad energética.

La intención de la UE, declarada en el Programa para el Cambio, no es retirarse de los países que ya no podrán recibir ayuda bilateral de fondos de AOD, sino que la idea es crear nuevas asociaciones con ellos, sobre la base de intereses mutuos que:

- a. Promuevan los valores de la UE y la proyección de políticas de la UE en el extranjero para hacer frente a cuestiones de interés mundial como el cambio climático, la seguridad alimentaria mundial, la migración irregular y la inestabilidad regional
- b. Que fortalezcan la cooperación económica, tecnológica y la cooperación empresarial, promueva la convergencia de comercio, inversión y regulación; y participar en la cooperación tri-lateral para reducir la pobreza en los países menos exitosos. (véase cuadro 7)

El Instrumento de Asociación debería permitir a la UE y sus Estados miembros aumentar su impacto en las alianzas políticas y económicas en que participan y cumplir con la compromisos contraídos en diversos foros.

Los Países elegibles para la AOD de la Unión Europea 2014-2020. Como se ha planteado anteriormente, para esta nueva etapa la UE adoptaría un enfoque “diferenciado” en relación a la asignación de sus ayudas y las asociaciones a nivel geográfico. Por lo tanto, se busca “orientar los recursos hacia donde más se necesiten para combatir la pobreza y donde puedan tener un mayor impacto”⁹⁹, de manera tal que la cooperación, en base a subvenciones (AOD), no debería figurar en la cooperación geográfica con los PRM y los países más desarrollados.¹⁰⁰ Es decir, no podrán recibir fondos de AOD por parte de la UE.

A partir de estas consideraciones la AOD se asignaría en función de:

⁹⁹ Programa para el Cambio.

¹⁰⁰ En este contexto la prioridad sería el trabajo con los países vecinos y del África Subsahariana, con especial atención a los Estados frágiles.

- Las necesidades del país: de acuerdo a indicadores como, “la tendencia de su desarrollo económico, social y humano y la senda de crecimiento, así como los indicadores de vulnerabilidad y fragilidad”.
- Las capacidades: “evaluadas con arreglo a la capacidad de un país para generar suficientes recursos financieros, especialmente recursos nacionales, y su acceso a otras fuentes de financiación como los mercados internacionales, la inversión privada o los recursos naturales”.
- Los compromisos del país y sus resultados: inversión del país en educación, salud, democracia y buena gobernanza, y la solidez de sus políticas económicas y fiscales, incluida la gestión financiera.
- El impacto potencial de la AOD de la UE: evaluado a través de dos objetivos:
 - i. aumentar el grado en que la cooperación comunitaria podría fomentar y apoyar reformas políticas, económicas, sociales y medioambientales en los países asociados.
 - ii. aumentar el efecto multiplicador que la ayuda de la UE podría tener sobre otras fuentes de financiación del desarrollo, en particular la inversión privada¹⁰¹.

Como consecuencia de la aplicación de estos nuevos criterios¹⁰², en algunos países habrá un aumento o una reducción de las subvenciones de la UE en materia de AOD, y en otros simplemente se producirá su desaparición.

En este último caso la cooperación se debería conducir al establecimiento de una relación de asociación diferente, a través del nuevo Instrumento de Asociación, la que podría contemplar préstamos, cooperación técnica o apoyo a la *cooperación triangular*.

101 Programa para el Cambio.

102 La propuesta de la Comisión es iniciar este proceso de “diferenciación” con los países cubiertos por el ICD y el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV).

En el marco del ICD se propone, a nivel mundial, que 17 PRMA¹⁰³ y dos grandes PRMB con un PIB superior al 1% del PIB mundial¹⁰⁴, pasen a formar parte de estas nuevas asociaciones no basadas en la AOD bilateral.

A partir de estos criterios los países que se “graduación” de la AOD bilateral de la UE en América Latina (que podrán seguir participando de las actividades de los Programas Temáticos, Regionales y subregionales financiados a través del ICD) a partir del 2014 serían 11, de los 17 graduados a nivel mundial.

Los países que seguirán siendo elegibles para la cooperación bilateral de AOD (a través del ICD) por parte de la UE, en América Latina, a partir de 2014 serían 7.

Es posible que esta composición cambie después del informe del Parlamento Europeo en relación al Programa para el cambio, donde ha solicitado un proceso más gradual y reincorporar al ICD de tres de los países graduados (Ecuador, Colombia y Perú) (véase cuadro 8).

Pero la decisión ya está tomada, sean 11 u 8 países los que se gradúen a partir de 2014, la tendencia que marque será decisiva para el resto de los miembros del CAD, especialmente para los Estados miembros de la UE. Esta situación ubicará a estos países en una paradoja en la que si bien pueden seguir siendo receptores de AOD según la lista del CAD, no lo serán para los efectos de la AOD de la UE. Iniciando el comienzo del fin de la dualidad de receptores-donantes de estos países.

La Agenda de cooperación UE-CELAC 2014-2020

El escenario que se abre en los próximos años para la región, en materia de AOD, no parece fácil y se ubica en un momento de la mayor importancia en relación a la Agenda de desarrollo que América Latina y el Caribe puedan construir en el actual momento.

El nuevo escenario implica para la región contar con una opinión en relación cumplimiento de los ODM y sus afectos en la región, así como la definición de la Agenda post 2015. Implica resolver la nueva dualidad donante-receptor por parte de muchos de los países de la región,

¹⁰³ Además de los países de América Latina estarían: China, Kazajistán, Irán, Malasia, Maldivas y Tailandia.

¹⁰⁴ India e Indonesia.

así como adecuar la CSS a las exigencias de la nueva integración regional. Todo esto en un marco de un posible estancamiento de la AOD a nivel mundial, con una fuerte repercusión para América Latina y el Caribe.

La región está compuesta mayoritariamente (con la sola excepción de Haití) por países de renta media (PRM), los cuales hoy son cada vez menos prioritarios en la asignación de los fondos de AOD –no se espera que esta situación cambie a futuro- con lo cual es de prever que la región seguirá lentamente descendiendo como receptora de fondos de AOD.

En esta encrucijada, donde sería conveniente contar con una valoración del aporte propio que hace la CSS en la región, nos encontramos con la Unión Europea (Comisión Europea y Estados miembros) dispuestos a reconducir su cooperación al desarrollo, por tanto también sus fondos de AOD, a través de un Programa para el Cambio, el que también tiene repercusiones concretas para nuestra región, en relación a la distribución de los fondos de la AOD de la UE, así como también en relación a la agenda de cooperación con los países graduados.

El Programa para el Cambio puede ser para América Latina y el Caribe una oportunidad de ajustar su Agenda de cooperación para el desarrollo con la UE, al incorporar los temas que no eran posibles en una agenda limitada a los temas de cohesión social e integración regional. Todos los nuevos temas propuestos en el Instrumentos de Asociación (IA) están incluidos en los Acuerdos de Asociación y de Cooperación suscritos a la fecha por la UE con las diferentes subregiones y países de la región en materia de áreas, sectores y ámbitos de cooperación¹⁰⁵.

Pero el camino no es claro y tampoco parece fácil, ya que estamos frente a una decisión no solo técnica, sino que también política. Efectivamente para la Comisión Europea existía la necesidad de contar con un Instrumento Financiero distinto al ICD que le permitiera conducir su cooperación con las potencias emergentes, y en particular con los países de renta media alta (PRMA).

¹⁰⁵ Y en caso de que llegara a faltar algún sector de cooperación, el IA contempla una cláusula evolutiva que permite incorporar cualquier otro tema de interés para las partes como está establecido en el capítulo de cooperación de los distintos Acuerdos.

Este déficit ha sido cubierto, en principio, con la ampliación del Instrumento Financiero para la cooperación con los países industrializados y otros países de altos ingresos y los territorios a los países en desarrollo, dando vida al nuevo Instrumento de Asociación (IA). El que de aplicarse en América Latina y el Caribe a partir de 2014 significara que 11 países de la región dejaran de recibir fondos de AOD y deberán construir una nueva asociación de cooperación con la UE en el marco del Instrumento de Asociación.

Por su parte, los otros 7 países que seguirán calificando para recibir AOD por parte de la UE en la región deberán establecer sus programas bilaterales con la UE a partir de las prioridades y sectores contemplados en el ICD. Temas todos ellos apropiados y de gran amplitud.

Esto de contar con dos grupos de países, uno de receptores de AOD (aplicación del ICD) y otro de socios (aplicación del IA) en un mismo grupo subregional, como es el caso de Centroamérica, la CAN y Mercosur, que deben convivir en un programas subregional común, y en el caso de la programación regional en la que participan todos los países de la región, no parece simple, menos aun si dentro de los objetivos de la UE permanece el de apoyar la integración regional.

Emigrar a un nuevo marco administrativo, pese a la nueva oferta temática, tampoco será fácil para los países graduados, no tanto por los recursos que se deberán comprometer, los que ya hace muchos años en muchos casos llega hasta el 50% de los costos de la programación bilateral, sino que por la inexistencia de presupuestos indicativos por país, dejando las posibilidades de financiamiento de cualquier iniciativa de cooperación al concurso del interés de la UE, la que debe discriminar entre otros países como EEUU, Canadá, Japón, Australia, Sudáfrica, Rusia, entre otros que participan en el Instrumento de Asociación.

Sin lugar a dudas no será fácil construir una agenda de cooperación entre la UE y la región para 2014-2020 con la cantidad de cambios que se tendrán que enfrentar, pero los resultados pueden ser importantes si consideramos que la incorporación de nuevos temas de cooperación era un paso necesario para conducir los Acuerdos de Asociación de manera efectiva, así como la Asociación birregional.

La discusión sobre la asignación de los recursos a los países de renta media (PRM) está aún abierta, aunque parece que se comienza a cerrar con la UE de manera poco positiva para la región. No es el propósito de este breve trabajo el abordar la pertinencia de graduar países de la AOD, toda vez que la Ayuda para el Desarrollo, a nuestro entender, es para todo los países en desarrollo. Por lo que el momento de graduar a un país es claro, es decir, cuando es desarrollado.

Es de esperar que través del diálogo político la UE defina la forma más apropiada de cooperación, con el fin de adoptar decisiones sobre la combinación más eficaz de políticas, niveles de ayuda y la utilización de instrumentos financieros (nuevos y/o existentes).

Así como también que los países de la región sean capaces de ordenar sus propias demandas en materia de cooperación -y en algunos casos también sus ofertas- en relación a las necesidades de su propio desarrollo.

Estas definiciones, también, tienen un impacto en las decisiones que se tomen en el debate post 2015. Concentrarse en combatir la pobreza o avanzar a una definición más amplia del desarrollo.

Bibliografía

- CEPAL, 2012a “La cooperación de la UE en ALC 2007-2013”, División de Comercio e Integración, sin publicar.
- CEPAL, 2012b “Los Países de Renta Media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”. Nota de la Secretaría.
- Sanahuja, José Antonio “El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: Tres premisas y cuatro proposiciones para el debate”.2012.
- Unión Europea
Comunicaciones y Declaraciones
- 1. Declaración Conjunta del Consejo, Comisión y Parlamento Europeo “El Consenso europeo sobre el desarrollo DO C 46 de 24.02.2006.

2. Comunicación “Aumento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio” COM (2011) 637 final. Bruselas 13.10.2011. SEC (2011) 1172 final.
3. Comunicación “Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países” COM (2011) 638 final del 13.10.2011

Reglamentos:

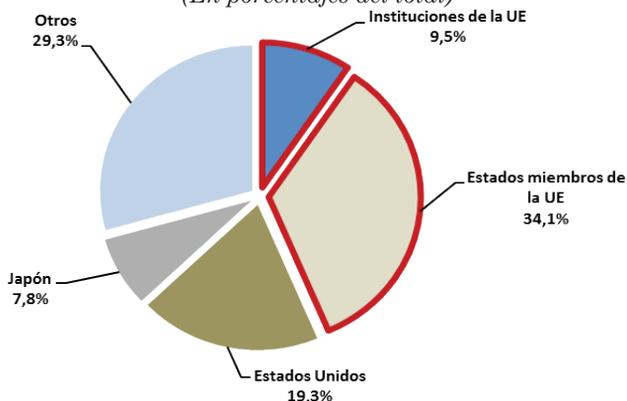
1. Instrumento de Cooperación al Desarrollo ICD. Reglamento (CE) N° 1905/2006. (18.12.2006)
 2. Instrumento de Asociación para la cooperación con terceros países IA (CE) N° 1338/2011 COM (2011) 843 final, que modifica el reglamento (CE) N° 1934/2006 que establece un Instrumento financiero para cooperación con los países industrializados y otros países de altos ingresos y los territorios el que a su vez había sido adaptado por el reglamento IPI + COM (2009) 197 final.
- OCDE (2012), Coopération pour le développement 2012 – Comment intégrer durabilité et développement, Éditions OCDE <http://dx.doi.org/dcr-2012-fr>
- Van Klaveren, Alberto América Latina en un Nuevo mundo. Revista CIDOB N° 100, 2012, págs. 131-150.

Anexo Gráficos y Cuadros¹⁰⁶

Gráfico 1

Distribución de la AOD global 2000-2010, por donantes

(En porcentajes del total)

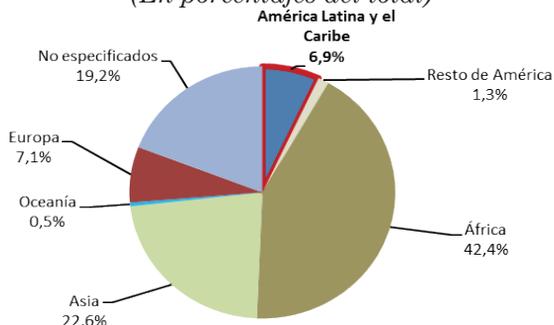


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfico 2

Distribución de la AOD de la Unión Europea 2000-2010, por regiones receptoras

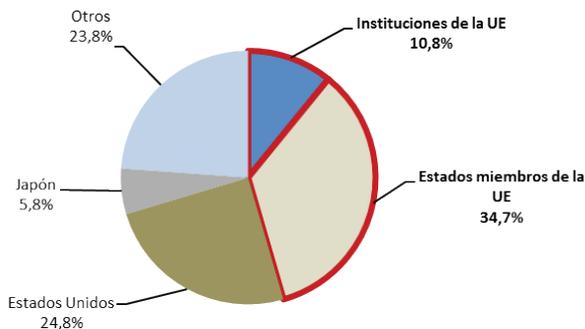
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

106 Las Tablas, Cuadros y gráficos se reproducen con autorización de CEPAL y corresponden a un estudio que se publicará en septiembre del presente año.

Gráfico 3
Distribución de la AOD a América Latina
y el Caribe 2000-2010, por donantes
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Cuadro 1
Evolución de la AOD de la Comisión Europea a América Latina, pro-
gramaciones 2002-2006 y 2007-2013
(En millones de euros y tasas de variación)

	2002-2006	2007-2013	Variación
Programas regionales	245	581	137,1
Programas subregionales	173	175	1,2
Programación bilateral	1.267	1.851	46,1
Total	1.685	2.607	54,7

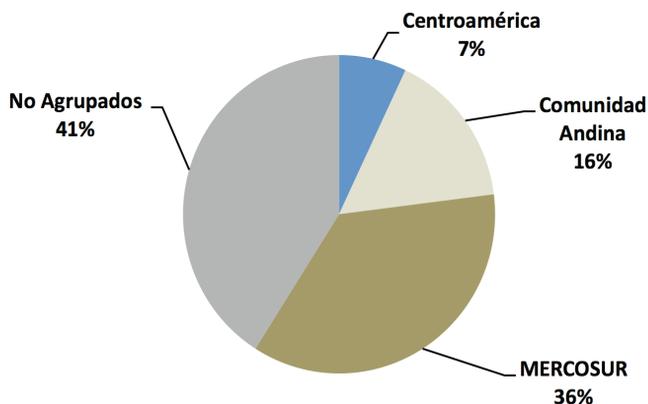
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de EUROPEAID. Contempla únicamente fondos del reglamento ALA (2002-2006) y del ICD para el período 2007-2013.

Cuadro 2
Fondos programación bilateral de AOD la Unión Europea en pro-
gramaciones 2002-2006 (ejecutados) y 2007-2013 (comprometidos)
(En millones de euros)

Países/subregiones	2002-2006	2007-2013
América Latina (17)	1.267	1.851
Centroamérica	563	765
Costa Rica	32	34
El Salvador	60	121
Guatemala	93	135
Honduras	147	223
Nicaragua	207	214
Panamá	24	38
Comunidad Andina	374	663
Bolivia (E.P.)	126	234
Colombia	70	160
Ecuador	92	137
Perú	86	132
MERCOSUR	201	287
Argentina	66	65
Brasil	64	61
Paraguay	52	130
Uruguay	19	31
No agrupados	129	136
Chile	34	41
México	56	55
Venezuela (R.B.)(*)	39	40

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de EUROPEAID. Contempla únicamente fondos del reglamento ALA para el período 2002-2006 y del ICD para 2007-2013. (*) La República Bolivariana de Venezuela a la fecha del estudio no era miembro de Mercosur.

Gráfico 4
Distribución de fondos comprometidos por la Unión Europea en programación 2007-2013, por subregiones
(En porcentajes del total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de EUROPEAID. Contempla únicamente fondos del reglamento ALA para el período 2002-2006 y del ICD para 2007-2013.

Cuadro 3
Áreas, prioridades y sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la Unión Europea en América Latina 2007-2013.

Áreas ICD	Prioridades	Sectores
Democracia y Derechos Humanos	Democracia, Derechos Humanos y buen Gobierno	1.Gobernanza, Democracia, Derechos Humanos 2.Prevenición de conflictos
Cohesión Social	Desarrollo Social y Cohesión Social	3.Desarrollo humano y asuntos Sociales 4.Desarrollo rural y gestión territorial
Integración	Desarrollo Económico y Comercio	5.Comercio e Integración regional 6.Desarrollo económico 7.Energía 8.Infraestructura
	Medioambiente	9.Agua 10.Medioambiente

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UE.

Cuadro 4
Los sectores de ejecución de la cooperación bilateral de la UE a nivel subregional correspondientes a la programación 2007-2013

	Desarrollo humano y asuntos sociales Agricultura, desarrollo rural y territorial a Comercio e Integración Regional Desarrollo económico Gobernanza, democracia, derechos humanos Prevención de conflictos Energía Infraestructura Medio ambiente Agua Apoyo presupuest												Total
Centroamérica	179,5	137,1	28,2	24,2	73,5	7,7	0	0,3	29,9	16,1	419	914,8	
%	47,2	49,9	51,3	27,6	49,4	38,6	0	16,7	30,4	17,8	52,5	46,8	
Comunidad Andina	42,1	124,9	6,6	54,2	39,3	8,8	0	0,7	34,1	69,3	209	588,7	
%	11,1	45,5	11,9	61,8	26,4	44,6	0	45,1	34,5	76,9	26,2	30,1	
Mercosur	137,9	11,5	19,4	0	26,5	0	0	0	22,1	3,7	124	344,4	
%	36,2	4,2	35,3	0	17,8	0	0	0	22,4	4,1	15,5	17,6	
No Agrupados	21,1	1,2	0,8	9,3	9,6	3,3	1,1	0,6	12,5	1	46,9	107,4	
%	5,6	0,4	1,4	10,6	6,4	16,7	100	38,3	12,7	1,2	5,9	5,5	
Total	380,6	274,7	55	87,7	148,9	19,8	1,1	1,6	98,6	90,1	798	1955	

Fuente: La Cooperación de la Unión Europea 2002-2013. División de Comercio e Integración CEPAL, aun sin publicar.

Cuadro 5
Instrumentos para relaciones exteriores.
Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

Instrumento	Recursos (millones de euros)	%
Fondo Europeo de Desarrollo (FED) (países ACP, extrapresupuestario)	34.276	35,60%
ICD (países LIC, PMA y PRMB de Asia América Latina, O. Próximo y Sudáfrica)	23.395	24,20%
Instrumento de Vecindad (16 países) del Mediterráneo y Europa oriental)	18.182	18,90%
Instrumento de preadhesión. 5 países Candidatos y 4 pre candidatos)		
Instrumento de estabilidad (gestión de crisis)	14,11	14,60%
Instrumento de democracia y derechos humanos	2.829	2,90%
Instrumento de asociación (PRMA y países avanzados)	1.578	1,60%
Instrumento de seguridad nuclear	631	0,60%

Fuente: Con base en información de la UE.

Cuadro 6
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020

Democracia, derechos humanos y gobernanza	Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano
Democracia. Derechos humanos y estado de derecho Igualdad entre mujeres y hombres, y capacitación de la mujer Gestión del sector público Política y administración fiscal Lucha contra la corrupción Sociedad civil y actores locales Gestión de recursos naturales Vínculo entre desarrollo y seguridad	Entorno empresarial, integración regional y acceso a los mercados mundiales (políticas de competitividad, incentivos a IED, APS y RSE, instrumentos financieros innovadores ...) Agricultura sostenible y energía (transferencia de tecnologías, uso de fuentes de energía bajas en carbono, mitigación del cambio climático, vulnerabilidad a los desastres ...) Protección social, educación, salud (contrato de reformas sectorial), trabajo digno

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UE.

Cuadro 7
Objetivos y Prioridades del Instrumento de Asociación (IA)

Objetivos	Aplicación de la dimensión internacional de la estrategia Europa 2020, respaldando estrategias de asociación de la UE para la cooperación, regional y bilateral, promoviendo el dialogo político y desarrollando planteamientos colectivos y respuestas a los desafíos de carácter global como la seguridad energética, el cambio climático y el medio ambiente.
	Mejora del acceso al mercado y el desarrollo de oportunidades empresariales, de inversión y comerciales para las empresas europeas, en particular las PYME, mediante asociaciones económicas y una cooperación empresarial y en materia de regulación.
	Mayor entendimiento y visibilidad de la Unión y su papel en el escenario mundial por medio de la diplomacia pública, la cooperación educativa/académica y actividades de extensión para promover los intereses y valores de la Unión.
Ámbitos de Cooperación	Apoyo de iniciativas específicas, inclusive labores de investigación, estudios, programas piloto o proyectos conjuntos orientados a responder, de forma flexible y efectiva, a los objetivos de cooperación derivados de las relaciones de la Unión con terceros países implicados.

	Promoción de la cooperación, asociaciones y empresas conjuntas entre agentes económicos, sociales, culturales, gubernamentales y científicos de la Unión y de los terceros países.
	Facilitación (y apoyo) de las relaciones comerciales y procesos de integración comercial, inclusive Sur-Sur, apoyo de flujos de inversión y asociaciones económicas de la Unión, centrándose también en las pequeñas y medianas empresas.
	Promoción del diálogo político y sectorial en que participen organizaciones no gubernamentales y agentes políticos, económicos, reguladores, medioambientales, sociales, de investigación y culturales de la Unión y ajenos a la Unión.
	Fomento de las actividades de extensión, intercambios intelectuales e intensificación de diálogos interculturales.
	Promoción de iniciativas y acciones de la unión o intereses mutuos en ámbitos como el cambio climático, cuestiones medioambientales, incluida la biodiversidad, la eficiencia de los recursos, las materias primas, la energía, el transporte, la ciencia, la investigación y la innovación, el empleo y la política social, el desarrollo sostenible, incluida la promoción del trabajo digno y la responsabilidad social de las empresas, la cooperación y el comercio Sur-Sur, la educación, la cultura, el turismo, las tecnologías de la información y la comunicación, la sanidad, la justicia, las adunas, la fiscalidad, las cuestiones financieras, estadísticas y cualquier otra cuestión que afecte a intereses específicos de la Unión o sea de interés mutuo entre la Unión y terceros países.
	Mejora de la percepción de la Unión europea y de la comprensión de sus actividades y aumento de su proyección en terceros países.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UE.

Cuadro 8
Países elegibles según Instrumento

Países que seguirán siendo elegibles para la AOD de la UE	Países graduados de AOD de la UE a partir del 2014
(ICD)	(IA)
Honduras	México
Guatemala	Costa Rica
Nicaragua	Panamá
El Salvador	Colombia
Paraguay	Venezuela
Bolivia	Ecuador
Cuba	Perú
	Brasil
	Argentina
	Uruguay
	Chile

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UE.